Ano 1
Nº 1
Dez/99

Cena Internacional – **Ano 1 – Número 1 – 1999**

Cena Internacional é uma iniciativa da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (FUNAG-MRE), e do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB).

Com periodicidade semestral, *Cena Internacional* publica trabalhos científicos de Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul, Direito Internacional e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais etc).

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Prof. Antônio Carlos Lessa
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Os artigos publicados em Cena Internacional, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:

São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter entre 15 e 40 páginas digitadas em Word 97 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. Enviar o arquivo via *attachment* para editoria@relnet.com.br, indicando na linha subject “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional | Ano 1 | Número 1 | 1999

Sumário

Documentos

CARTA DO EDITOR

Cena Internacional é uma revista semestral mantida em parceria pela Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (FUNAG-MRE), e pelo Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB). A revista pretende constituir um veículo ágil para a reflexão sobre temas atinentes às relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil, promovendo a pluralidade de visões e o debate franco e aberto, sempre em uma perspectiva multidisciplinar. *Cena Internacional* é um espaço aberto para a publicação de trabalhos científicos sobre a grande área de relações internacionais, onde se inscrevem política e economia internacional, história, teoria e metodologia, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e direito internacional.

O primeiro número de *Cena Internacional* traz um diversificado conjunto de trabalhos escritos por diplomatas e professores e pesquisadores universitários – uma ótima síntese do perfil de colaboradores desejado para a Revista, preferencialmente composto por profissionais que atuam na grande área de relações internacionais.

Cena Internacional se inicia com o artigo do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, onde é apresentada a agenda econômica internacional do Brasil e os desafios de negociação que o país terá que enfrentar nos próximos anos. Segue-se o trabalho de Andrew G. Haldane, economista do Banco da Inglaterra, onde são discutidas as opções para o redesenho da arquitetura do sistema financeiro internacional. A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa é o tema do artigo de Lytton Leite Guimarães, professor titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, ao qual se segue a reflexão sobre o papel do Estado nas Relações Internacionais feita pelo professor Eiiti Sato, igualmente colega da UnB.

O presente número traz ainda a colaboração de Marcos Costa Lima, professor da Universidade Federal de Pernambuco, sobre as fragilidades do Mercosul e os desafios impostos aos seus principais sócios, Brasil e Argentina, para ultrapassá-los. As relações França-Brasil, sob a ótica específica do conflito que se desenvolveu entre os dois países na década de sessenta sobre a pesca da lagosta nas costas do nordeste brasileiro, é o objeto de reflexão de Antônio Carlos Lessa, professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e editor de *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais,* à qual se segue a contribuição de Pio Penna Filho, professor de história contemporânea da Universidade Federal de Mato Grosso, pesquisador africanista doutorando em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, que escreve sobre a Política Exterior do Brasil sob Juscelino Kubistschek. O conjunto de artigos de *Cena Internacional* se encerra magistralmente com o artigo especialmente preparado para este número pelo Embaixador Rubens Ricupero, Secretário Geral da

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, sobre a recente e onipresente crise financeira que abalou os países emergentes neste final de década.

A primeira edição de *Cena Internacional* se completa com um pequeno e precioso conjunto de documentos sobre a Política Exterior do Brasil: o discurso proferido pelo chanceler Luís Felipe Lampreia na abertura do debate geral da 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1999, e a conferência sobre o Sistema Internacional dos Direitos Humanos proferida pelo Secretário Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em outubro do corrente ano.

Vê-se, pelo primeiro número de *Cena Internacional*, que a diversidade temática e de enfoques teóricos e metodológicos será a tônica – e com certeza – a maior virtude de revista.

Antônio Augusto Cançado Trindade
Editor de *Cena Internacional*

NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS DO NOVO MILÊNIO

Resumo

Nesse artigo, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, contempla os novos desafios para diplomacia comercial brasileira que terão seguimento nas dos próximos meses. Destaca de forma particular o interesse brasileiro diante das próximas negociações com o bloco de países do MERCOSUL, Países Andinos, Caribe, União Européia, e ALCA.

Abstract

In this article, Mr Luiz Felipe Lampreia, Minister of Foreign Relations of Brazil, gives us an overview of the new challenges for the Brazilian commercial diplomacy that are going to take place within the next months. He particularly stresses the Brazilian interest regarding the negotiations with the MERCOSUR member countries, European Union, Andean Countries, Caribbean Countries, and AFTA.

Palavras-chave:

Política Exterior Brasileira; Comércio Exterior; Economia Internacional; Comércio Internacional; Integração Regional; Mercosul; Integração Regional; AlCA.

Luiz Felipe Lampreia*

A partir deste segundo semestre de 1999, o Brasil estará participando de diversas negociações comerciais internacionais, tanto no âmbito regional quanto no multilateral. Essas negociações demandarão um esforço de diplomacia comercial sem precedentes na nossa história, pois estaremos decidindo questões que dizem respeito ao próprio modelo de desenvolvimento do país.

A primeira mesa de negociação, em nosso entorno imediato, é o Mercosul, cuja consolidação e aprofundamento requerem atenção constante. Freqüentemente, critica-se a posição do Brasil nesse processo: estaríamos sendo demasiado generosos com nossos parceiros, fazendo concessões excessivas, sem contrapartida equivalente, limitando nossa capacidade de utilização autônoma de instrumentos de política comercial. É preciso ter consciência de que o processo de integração, se por um lado traz ganhos de escala em termos de comércio e investimentos, por outro lado implica responsabilidades por parte do maior sócio.

O processo de aprofundamento do Mercosul será, doravante, muito mais difícil e complexo. Já terminamos a fase de negociação tarifária. Brasil e Argentina formam uma zona de livre comércio para todos produtos, exceto açúcar e automóveis. No final deste ano, Paraguai e Uruguai se unirão a essa zona de livre comércio. Os temas que temos pela frente — propriedade intelectual, serviços, direitos do consumidor, meio ambiente — demandam mais tempo e preparação cuidadosa. Os problemas recentes entre Brasil e Argentina, ainda que tópicos –

* Ministro de Estado das Relações Exteriores

representam menos de 5% do comércio bilateral total – são exemplo das dificuldades que temos à frente.

Ainda em nossa região, negociamos com a Comunidade Andina, formada por Venezuela, Colômbia, Peru e Equador, um acordo de preferências tarifárias que entrou em vigor no dia 16 de agosto último. O resultado desse acordo será um aumento quantitativo e qualitativo do fluxo de comércio entre Brasil e os países da CAN, para os quais exportamos produtos de alto valor agregado Esse acordo, contudo, não se esgota em si mesmo, pois deve, nos próximos dois anos, ser a base para as negociações de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

Expandindo o raio de ação ao conjunto do hemisfério, devemos participar ativamente das negociações da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Desde a última Conferência de Ministros da ALCA, em São José da Costa Rica, em março de 1998, foram estabelecidos grupos negociadores e reuniões de altos funcionários. Esses grupos têm trabalhado regularmente, preparando o caminho para as negociações sobre vários temas. Não se chegou ainda à fase de concessões tarifárias, na qual se concentram as maiores atenções, pois implicam abertura efetiva de mercados. O fato de essas negociações ainda não terem começado se deve, em grande parte, à falta de autorização do Congresso dos EUA para que o Executivo possa engajar-se em negociações tarifárias internacionais (a chamada "fast track authority").

O interesse dos EUA nessas negociações, no entanto, é real. Tanto assim que o governo norte-americano tem insistido em negociar e aprovar, ainda neste ano, medidas de facilitação de negócios, sobretudo na área de procedimentos alfandegários. Nos poucos meses que restam até a Conferência de Ministros da ALCA, que se realizará na cidade de Toronto, Canadá, no final de outubro próximo, haverá intensa atividade diplomática, para que se chegue a acordo sobre as medidas de facilitação de negócios e para que avancem os trabalhos dos grupos negociadores.

Em paralelo à ALCA, temos as negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. O encontro de Chefes de Governo da América Latina e Caribe e da União Européia, realizado no Rio de Janeiro, em junho passado, chamou a atenção do público para essas negociações. Não são desprezíveis as resistências e dificuldades que deverão ser vencidas para se chegar a um acordo de comércio entre Mercosul e União Européia. Temas espinhosos como a eliminação dos subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas, na Europa, e o acesso facilitado para produtos industrializados europeus ao nosso mercado, são apenas dois dos desafios que deverão ser enfrentados pelos negociadores.

A principal mesa negociadora no futuro próximo, que se sobreporá a todas as anteriores, será a da nova rodada de negociações comerciais multilaterais, no âmbito da Organização Mundial de Comércio – OMC. A chamada de Rodada do Milênio deverá ser lançada durante a Terceira Conferência Ministerial da OMC, na cidade de Seattle, nos EUA, no início de dezembro próximo. Ao contrário da anterior — a Rodada Uruguai

— este novo ciclo de negociações deve ter duração curta, de no máximo três anos. O temário também deve ser limitado, dando-se prioridade aos temas já incluídos na agenda negociadora da OMC, ou seja, agricultura, serviços, propriedade intelectual e solução de controvérsias. Para o Brasil, que é um dos países mais eficientes na produção e exportação de produtos agrícolas e que conta com condições naturais ímpares na produção desses bens, a agricultura será o tema prioritário nas negociações.

Não poderemos, contudo, nos furtar das negociações de tarifas na área industrial, onde teremos, necessariamente, que fazer algumas concessões, para conseguirmos contrapartidas nas nossas áreas de interesse prioritário.

Como se vê, o Brasil estará, nos próximos anos, envolvido em negociações internacionais que demandarão esforço e atenção constantes de nossa diplomacia. Para termos sucesso, será necessário que todos os setores da sociedade civil — e em especial o meio acadêmico — contribuam para o processo de definição de nossos interesses e das posições negociadoras. Só assim teremos chances de ver concretizadas nossas aspirações nas negociações de comércio que se iniciam com o novo milênio.

SOME ARCHITECTURAL OPTIONS

Andrew G. Haldane *

Resumo

O artigo aborda o tema da necessidade de uma nova arquitetura no sistema financeiro internacional. Centra-se na descrição e análise de algumas propostas que visam melhorar o desempenho das instituições envolvidas.

Abstract

The article approaches the current debate on the necessity for a new architecture in the international financial system. It focus on the description and analysis of several proposals that aim at improving the performance of involved institutions as well as countries' commitments.

Palavras-chave:

Economia Internacional;
Sistema Financeiro Internacional;
Organizações Internacionais;
Organizações Intergovernamentais; FMI.

There are a plethora of ideas and initiatives currently circulating on redesigning the international financial architecture (see, eg, Eichengreen (1999)). There are also a large and growing number of international groupings, official and private, probing the whys and wherefores of these various ideas. I could not do justice here to these myriad initiatives and groupings. So instead let me make seven (ad hoc and partial) observations on the shape of this burgeoning architecture debate.

(a) Putting the Codes to Work

Over the last few years, a quite astonishing array of codes and standards have been, or are in the process of being, drawn up. A by no means exhaustive list would include: the transparency code on fiscal policy and on monetary and financial policies; the Basel Committee's Core Principles for Banking Supervision; the International Organisation of Securities Commissioners standards for securities supervision; the International Association of Insurance Supervisors standards for insurance supervision; the OECD's core principles on corporate governance; the International Auditing Practices Committee's accounting standards; and the G10 Committee on Payment and Settlements' core principles for payments systems. The list just keeps on growing.

In principle, these codes and standards have an important role to play, ensuring that international best practices are adhered to on various aspects of the macro and microstructure. In practice, however, in almost all cases, we are a long way from the

* Bank of England. The views expressed are not necessarily those of the Bank of England. They have benefited from the comments of Alastair Clark, John Drage, Fiona Mann, Barbara Mierau-Klein and Paul Tucker. Paper presented at the international seminar "As Instituições Financeiras Internacionais em Mutação: Repensando mandatos e redefinindo seu funcionamento", organized by the the Alexandre de Gusmão Foundation and Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

various codes playing this role effectively. Inevitably, drawing up the codes requires an extensive and lengthy consultation process. This is important if all countries – developed and emerging – are to buy-in to the codes once established.

At present, the codes exist largely as words, some not even that. Turning these words into actions – implementing and monitoring adherence to the codes – remains a task for the future. As things stand, it is unclear quite how the process of monitoring standards will be conducted, or indeed who will conduct it. For some of the codes, the IMF and World Bank have a clear locus – most obviously, on monetary, fiscal and financial policies. The Financial Sector Assessment Programs (FSAPs), initiated jointly by the IMF and the World Bank in May of this year, provide one mechanism for evaluating various aspects of financial sector stability. But that still leaves a lot to be decided and even more to be done. The Financial Stability Forum has recently recognised this, setting up a fourth working group tasked with monitoring compliance with the international codes.

Assume for the moment, however, that the architecture did exist to monitor compliance with the myriad codes. What then? Clearly, transparency about compliance with the codes would be desirable in its own right. It would help markets to understand and price credit risk more accurately. And it would thereby incentivise borrowing countries to comply with the codes in the first place. But is it not possible to envisage the codes playing a wider role, helping the IFIs as well as the markets to better price credit risk?

The IMF currently operates as a credit co-operative, levying a common rate of charge on IMF loans across all borrowing countries. This of course does not mean that the price of IMF loans is independent of a country's fundamentals. Rationing of loans in practice occurs principally by quantity rather than price. And the "price" of loans can effectively be altered by requiring differing degrees of conditionality of borrowing countries.

These approaches to IMF loan "pricing" can sometimes be rather restrictive, however. Rationing by quantity effectively means that the lending decision is a binary choice, up to quota limits. Either the tap is on or it is off. Strict conditionality, meanwhile, runs the risk of sucking the IMF into micro-managing an economy, the more so the stricter and the more detailed the conditions of the loan. Sometimes this can raise political-economy problems. To what extent, for example, should the IMF seek to influence a country's choice of exchange rate regime?

An alternative, and perhaps simpler, way of pricing IMF loans may be to do it through the rate of IMF charge.[1] Country credit risk is then priced directly and transparently. But how to ensure the price is right? This is problematic. Almost by definition, there is no observable market price. It is, possible, however, to envisage the codes playing a role here. They could be used as an effective, and objective, metric of a country's creditworthiness, in addition to other IMF programme targets such as

the level of foreign exchange reserves. The codes could be a yardstick for pricing IMF loans. Failure to comply with the codes would not automatically rule out IMF assistance. It would, however, make assistance more costly. The role of the IMF would not be to prescribe a given course of macro or micro action, but rather to charge a premium to those not adhering to this course. Progress on adhering to internationally agreed standards is already a pre-requisite for some official facilities – for example, the IMF's Contingent Credit Line. Having all IMF loans effectively priced-off the codes is worth further consideration as a logical extension of this practice.

More effective IMF loan pricing would have a subsidiary benefit. It would more clearly distinguish IMF emergency lending assistance from bilateral official loans. The latter are sometimes made for non-commercial purposes and at non-commercial rates. They have some of the characteristics of aid rather than loans. Distinguishing this type of bilateral assistance from genuine international lending of last resort would be a shot in the arm for greater official sector transparency.

(b) The Limits to Transparency

Improved transparency has been at (or around) the centre of the architecture debate for a number of years now. One of the three G22 working groups set up in April 1998 was tasked with devising ideas for improving transparency of national governments, the private sector and the IFIs. Progress since then has been tangible. It would include the SDDS initiatives; the various codes, of course; IMF Press Information Notices; and the pilot exercises in producing country Transparency Reports – so-called "transparency about transparency".[2]

In the course of implementing these initiatives, it was recognised that transparency was no panacea. True enough. Interestingly, however, modern economic theory also tells us that there may be instances when greater transparency can in fact be welfare-reducing. Whether greater transparency raises or lowers welfare seems to depend crucially on the type of information that is revealed, to whom, and in what context. Let me give two examples.

Information asymmetries are the lifeblood of markets in general and financial markets in particular. In a classic paper, Grossman and Stiglitz (1980) highlighted the impossibility of perfectly informationally efficient markets. Too much information could cause a market to implode, by removing the possibility of participants earning even normal profits. Work on the microstructure of financial markets has reached a similar conclusion, pointing to a potential trade-off between the liquidity and the transparency of a market (eg Bloomfield and O'Hara (1999)). In these models, the specific type of information that can cause liquidity to dry up is proprietary information. Disclosure of individual institutions' positions to competitors would reduce the returns to entering the market in the first place. So, for example, proposals that require the

private sector to disclose as much information as the public sector would risk generating an externality of their own. One or two of the transparency initiatives currently being discussed on disclosure of individual financial institutions' positions may come close to crossing that threshold and should be tested against these considerations.

Second, country liquidity crises sometimes have the characteristics of a bank run – for example, in Korea in 1997 and perhaps in Brazil more recently. In essence, there is a collective action – or co-ordination – problem among creditors. Morris and Shin (1998), among others, have recently developed analytical models of such country runs. In those frameworks, greater transparency about the signals received by individual creditors can increase the likelihood of a liquidity run, and so reduce welfare. Why? For the same reason that broadcasting over the internet the fact that there is a queue forming outside a bank may exacerbate a bank run. If creditors are running for the door, sometimes it makes sense to turn off the lights.

I think there was a good example of this phenomenon earlier this year in Brazil. At that time, daily figures on capital flows were being published. These came to attract ever-greater attention in the market as the crisis unfolded, as an indicator of the extent of the creditor run. In the end, the capital flow figures seemed to be generating their own dynamic – large published outflow numbers prompted further large outflows. This was a rational response at the level of the individual creditor, but not at a collective level. In fact, transparency may have exacerbated the collective action problem. This is often true of co-ordination type games among creditors, which are played out at times of liquidity crisis.

Given the starting point for most countries, perhaps we still have some way to go before we have too much of the transparency thing. Certainly, improved debtor transparency – for example, through the SDDS initiatives – are an unambiguous good. But it is as well to recognise that greater or more precise information is incapable of solving some public policy problems – and on occasions may even make matters worse.

(c) Private Sector Involvement

Private sector involvement is a large and growing issue – and also a thorny one. Let me make just one or two general comments and then one specific suggestion. My first observation is as much about the semantics of the debate as the economics. "Bailing-in" of the private sector and "burden-sharing" between the official and private sector are two key buzzwords that have accompanied the various public policy initiatives in this area. The private sector – for example, through the IIF and the EMTA – have taken exception to some of these proposals. Up to a point, this is understandable. No one wants to be "bailed-in" to a sinking ship; and no one wants an extra "burden" to shoulder.

The fact is, however, that these buzzwords completely fail to capture what public policy approaches to private sector involvement are attempting to achieve. Appropriately designed, these proposals are about guarding against disorderly grab-races for assets at the time of liquidity crises. They are a means of preventing creditors imposing externalities on one another, as well as on debtors. For this reason, it is in creditors' as well as debtors' interests to have these initiatives in place. So, for example, the introduction of collective action clauses into bond contracts would be an attempt to facilitate orderly work-outs of international bond problems. Standing committees of creditors are an attempt to achieve this across a broader range of assets than just bonds. And so on. These initiatives should be positive-sum games for creditors and debtors alike. They are not about how the cake is divided up between creditors, official and private; they are about increasing the pool of resources available to everyone, by preventing pessimistic creditor expectations becoming self-fulfilling. They are less about "burden-sharing" than about "burden-lifting"; less about "bailing in" than about "binding in" of creditors, to prevent creditor externalities arising.

My second observation is that the private sector involvement debate needs to keep its raison d'etre firmly in mind. This is to ensure an appropriate aggregate balance between the financial contributions of the official and the private sectors, thereby mitigating moral hazard problems and ensuring the right balance between country adjustment and aggregate financing. The official sector needs to put in place mechanisms to ensure this aggregate balance is not upset – for example, by setting reserves floors for a country. Having decided that aggregate balance, however, it should then be left to private sector debtors and creditors to decide on the nature and the terms of any refinancing or restructuring of private debt. Micro-management of a country's private external obligations is not a task that the official sector is well-placed to perform.

(d) Standstills

One specific suggestion on the private sector involvement question concerns payments standstills. These were mentioned as one of the possible "tools" available to the official sector in the G7 Cologne Summit statement published in June this year. Unfortunately, there has been limited practical progress to date by the official sector in providing an operational framework for the implementation of standstills.

This is unfortunate because payments suspensions are potentially a valuable tool to have in the toolkit, albeit one that we would hope was used in rare circumstances. In particular, they would provide a breathing space for countries to put in place remedial policy measures and enter negotiations with creditors, without the risk of rogue creditors attaching assets and thereby imposing policy or pecuniary externalities on both debtors and creditors. In this role, standstills are equivalent to

calling a "Bank Holiday" in the context of a bank run, which was common practice before central bank last resort lending became prevalent; or of invoking Chapter 11 in the context of corporate bankruptcy procedures.

Standstills may require some additional architecture if they are to operate effectively in this way. In particular, there is a potentially important role for the IMF to play in sanctioning such country standstills. That may require an alteration in the Fund's Articles, specifically Article VIII2 (b) – a potentially tortuous task. But IMF-approval of payments suspensions would deliver tangible benefits, legal and presentational. Legally, a standstill would then be covered by international law and so a country's assets would be shielded from litigious creditors. Presentationally, an IMF seal of approval would mitigate any adverse market impact of the announcement of a standstill, not least in helping ensuring it did not remain in place too long. The alternative to such formalised standstills may be messy and protracted grab-races for assets, which are in the interests of neither debtors nor creditors. Ecuador may be about to provide an example of this latter approach.

(e) Revising the Basel Capital Accord

Banking sector flows tell a simple but compelling story about the genesis of recent financial crises. Between 1985-96, in the run-up to the Asian crisis, BIS banks' lending to the emerging markets rose by $440bn. Of this, fully three-quarters was lending of less than a one-year maturity. The subsequent outflow of capital from the emerging markets during 1997 and 1998 was entirely accounted for by the reversal of these same flows. Ex-ante and ex-post, recent financial disturbances appear to be rooted in the behaviour of short-maturity banking flows.

Many factors no doubt contributed to this build-up in short-term debt. But from the creditor side, one potential contributor was the Basel Accord. The 1988 Accord assigns a risk weight of only 20% to short-term (less than one-year) interbank loans to non-OECD countries. Though it is difficult to prove econometrically, it seems very likely that this capital treatment may have acted as an incentive to banks to make short-maturity loans to the emerging world, thereby increasing the vulnerability of these countries to subsequent capital reversal. The good news is that the cavalry may be about to ride to the rescue. A consultative paper on reform of the Basel Accord, including the risk-weighting of short-term loans to emerging markets, was published in June of this year.

Of course, it would be wrong to jump to the conclusion that short-term capital flows are always and everywhere to be avoided. If the alternative to short-term capital for emerging countries is no capital whatsoever, then removing incentives to offer short-term capital could even be welfare-depleting.[3] But experience suggests that, in

practice, this is not the choice the emerging markets face. Longer-term capital can be attracted – albeit at a potentially higher price.

(f) National Balance Sheet Monitoring and Management

That takes me to the penultimate point, about country risk management – in particular, management of national debt structures and liquidity. Recent episodes of capital flow reversal have exposed fault lines in the way countries have managed their external balance sheets. Excessive accumulation of short-maturity and/or foreign currency and/or floating rate debt, relative to liquid reserves, were a common denominator in the recent crises in Mexico, South-East Asia, Russia and Brazil. Moreover, these crises were not confined to the public sector. Some debt and liquidity problems were sourced in the private sector, for example among the banks (eg, in Korea) or the corporate sector (eg, in Indonesia).

The key lesson from these episodes is the need for greater vigilance, and more active management, of the entire national external balance sheet of emerging economies. This would include, in particular, the foreign currency liquidity positions of the public and private sectors, banks and non-banks. It would also include the debt management practices of these sectors.

There are many recent examples of countries issuing debt that has worsened repayment problems at crisis time. Foreign currency, short-maturity and floating rate debt would all fall into that camp. A preferred alternative would be debt structures which provide a degree of repayments insurance following adverse shocks – debt instruments which are self-insuring rather than self-defeating. Longer maturity and/or fixed rate debt is one simple option. State-contingent debt, where repayments are explicitly indexed to a country's income streams such as export proceeds, GDP or commodity prices, is another. Issuing these instruments may be slightly more costly – for example, because of their lesser liquidity – but they would secure clear hedging benefits. Further work might usefully be undertaken exploring this cost-risk trade-off.

The World Bank and the IMF, working in combination with the Financial Stability Forum working group on capital flows, are already exploring guidelines for debt and liquidity management by emerging countries. This might include periodic stress-testing of a country's external balance sheet, to gauge its susceptibility to adverse shifts in sentiment. This is an area where technical work is long overdue.

(g) Memories…

And finally, the collective memory of the capital markets appears to be shortening. The debt crisis of the early 1980s resulted in an effective lock-out of Latin

American countries from capital markets for much of that decade – the "decade of lost growth".

Contrast that with the situation this year following the devaluation of the Brazilian real in January. Among the big three Latin American countries, Argentina and Mexico had both returned to the international bond market within three weeks of the devaluation; and Brazil itself had returned to the capital markets within fourteen weeks. A similar, if less striking, pattern followed the Asian crises.

It is nine months since the Brazilian devaluation, and over two years since the Asian crisis began. With the pressures off, at least temporarily, it may be that the international architecture agenda begins to slip. Memories of crisis can quickly fade. If the lessons of the past few years are to be digested and acted on, it is important that the memories of public policymakers do not follow the pattern in capital markets and shorten too far.

Notas

1 Some similar ideas were recently put forward by a task force sponsored by the Council on Foreign Relations (1999).

2 See King (1999).

3 Jeanne (1999) illustrates this in an elegant recent paper.

References

Bloomfield, R and M O'Hara (1999), "Market Transparency: Who Wins and Who Loses?", *Review of Financial Studies*, 12 (1), 5-35.

Eichengreen, B (1999), "Toward a New International Financial Architecture", Institute for International Economics, Washington DC.

Grossman, S J and J E Stiglitz (1980), "On the Impossibility of Informationally Efficient Markets", *American Economic Review*, 66, 246-53.

Jeanne, O (1999), "Sovereign Debt Crises and the Global Financial Architecture", *mimeo*, International Monetary Fund.

King, M A (1999), "Reforming the International Financial System: The Middle Way", Bank of England, *Financial Stability Review*, Bank of England, forthcoming.

Morris, S and H Shin (1998), "Unique Equilibrium in a Model of Self-Fulfilling Currency Attacks", *American Economic Review*, 88 (3), 587-97.

Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations (1999), "Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture", *Institute for International Economics.*

A CRISE DE KOSOVO E A NOVA ARQUITETURA DE SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA

Lytton L. Guimarães [*]

Resumo

O presente estudo se refere a situação na Europa no que concerne aos processos de construção e manutenção da paz, segurança e cooperação na região. Procura-se examinar os efeitos da crise de Kosovo sobre a arquitetura de segurança e cooperação no continente. São também identificados e analisados o papel e atividades desempenhadas pelas instituições mais fortemente identificadas com a segurança e cooperação européia.

Abstract

This work refers to the situation in Europe concerning the maintenance of peace, regional security and co-operation. It aims at analysing the effects of Kosovo crises in the architecture of the continental security and co-operation. The role and activities performed by the institutions identified with european security and co-operation are also analysed.

Palavras-chave:

Áreas Geográficas – Regiões – Europa
Áreas Geográficas – Países – Iugoslávia
Temas Globais – Segurança Internacional
Política Internacional – Conflitos Étnicos
Organizações Internacionais –
Organizações Intergovernamentais –
OTAN

I. OBJETIVO

Se por um lado o fim da Guerra Fria trouxe mudanças significativas no sistema internacional, contribuindo para cessar as confrontações entre as duas superpotências, outras forças mantidas em estado latente durante décadas – como as discórdias entre diferentes grupos étnicos, religiosos e nacionalistas –, ressurgiram e passaram a constituir séria ameaça à paz e à segurança, particularmente nas regiões historicamente vulneráveis dos Bálcãs e do Cáucaso.[1]

Para Huntington, o 'choque entre civilizações' substituiu o confronto ideológico como a principal característica do conflito no mundo de hoje.[2] Em entrevista concedida ao jornalista Nathan Gardels Ardels,[3] Huntington reafirma que as recentes confrontações entre a Índia e o Paquistão, 'que representam civilizações diferentes' e já lutaram três guerras nos últimos 50 anos, confirmam sua tese. Ele antecipa a possibilidade de futuros conflitos em outras regiões com características semelhantes, como a do Cáucaso e a dos Bálcans. A primeira tem sido, ao longo da história, região de trânsito

[*] Professor Titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Este trabalho é uma seqüência de dois artigos publicados anteriormente: GUIMARÃES, Lytton L. *A Política de Segurança na Europa: Competição e Cooperação Interinstitucional.* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional,** Ano LI (Jan-Dez 1998), Nos. 113/118, págs. 189-221; e GUIMARÃES, Lytton L. *Organização para Segurança e Cooperação na Europa-OSCE: Origens, Institucionalização, Desafios,* **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional,** Ano XLXI (Jan-Jun 1996), Nos. 101/103, págs. 145-160.

entre o Oriente muçulmano e o Ocidente cristão, e ao mesmo tempo, encruzilhada das diferentes etnias e culturas do Sul e do Norte da Rússia. Os mais sérios conflitos interétnicos e religiosos que aí se verificam desde a dissolução da União Soviética, em 1991, têm tido como cenário alguns enclaves como as regiões de Nagorno-Karabakh, Osetia do Sul, Chechênica e Abkhazia. Os conflitos mais recentes tiveram início em agosto/99, no Daguestão, quando guerrilheiros chechenos e voluntários muçulmanos oriundos de outras regiões do Cáucaso, proclamaram a independência da província. A região está sob intervenção do exército russo, que luta para restabelecer seu domínio. Há indícios, denunciados pelo próprio Presidente Boris Yeltsin, de que facções desses grupos seriam responsáveis por atentados em Moscou e em outras cidades russas, os quais provocaram a morte de centenas de pessoas.

A região dos Bálcãs, onde se encontram o Cristianismo Ocidental, o Cristianismo Ortodoxo e o Islamismo, além de exibir uma história conflituosa, é novamente palco de disputas e confrontações, como por exemplo: o território da Macedônia, cuja independência é contestada pela Grécia, constitui objeto de disputa entre a Albânia, a Bulgária e os nacionalistas sérvios; o enclave de Kosovo, há centenas de anos foco de confrontação e violência entre sérvios e kosovares de origem albanesa, transformou-se nos últimos tempos em nova zona de guerra e atrocidades mútuas; cerca de 20% da população magiar vive em países vizinhos da Hungria, podendo-se prever a possibilidade de um certo tipo de 'irredentismo' húngaro, à semelhança do que ocorreu com os russos em muitas das ex-repúblicas soviéticas, onde vivem contingentes populacionais russos relativamente numerosos.[4] O conflito entre cipriotas gregos e turcos, em mais de uma ocasião, quase provocou a guerra entre a Grécia e a Turquia, dois membros da OTAN, e pode dificultar o ingresso de Chipre na União Européia. Mesmo em países da Europa Ocidental, com tradição democrática, há inquestionável mobilização de forças de minorias, a exemplo dos corsas na França e dos escoceses e irlandeses do norte no Reino Unido. A Espanha também apresenta uma longa história de conflitos e confrontações, envolvendo principalmente o País Basco e a Catalunha.[5]

Ainda que esse quadro possa parecer pessimista com respeito à situação na Europa pós-1989, não há como negar a existência de vários focos de conflito e de outras tantas regiões de confrontação potencialmente explosivas, sejam de natureza étnica, religiosa, nacionalista, territorial, com reflexos negativos em áreas como os direitos humanos e o meio ambiente. A situação é indicativa, por outro lado, da importância que se deve dar, no campo das Relações Internacionais, à agenda européia e em particular às questões de segurança e paz naquele continente. Inegavelmente, esses novos focos de conflito exigem atenção especial por parte de toda a Europa, e em particular da União Européia-UE, cujos projetos de expansão só se tornarão viáveis em clima de paz, segurança e cooperação; e o que se passa na Europa, por sua vez, tem repercussões em todo o mundo, e em particular na América Latina, onde predomina a expectativa de fortalecimento das relações institucionais com a Europa, através, por

exemplo, de uma cooperação cada vez mais estreita da UE com órgãos regionais, como já vem ocorrendo com o MERCOSUL.[6]

O presente trabalho visa contribuir para um melhor conhecimento e uma compreensão mais adequada da atual situação na Europa, em particular no que se refere aos processos de construção e manutenção da paz, segurança e cooperação na região. Com esse propósito procura-se examinar os prováveis efeitos da crise de Kosovo sobre a arquitetura de segurança e cooperação no continente. São identificados e analisados, comparativamente, os objetivos, as principais características e o papel e atividades desempenhadas pelas instituições mais fortemente identificadas com a segurança e cooperação européia: a Organização para Segurança e Cooperação na Europa-OSCE, a Organização do Tratado do Atlântico Norte-OTAN e a União da Europa Ocidental-UEO. Quando as estruturas políticas se transformam rapidamente, como vem acontecendo na Europa, notadamente desde os últimos anos da década de 80, e quando tais transformações são acompanhadas de crises, é de se esperar que mudem também as características e as estratégias dos governos e das instituições interestatais. O trabalho se propõe a identificar e analisar aspectos não militares de tais transformações, em decorrência da crise de Kosovo, área carente de estudos sistemáticos publicados no Brasil, ou mesmo em língua portuguesa.[7]

II. MARCO DE REFERÊNCIA

1. As Fronteiras da Europa

À primeira vista parece simples definir os limites e fronteiras européias. De fato, as fronteiras geográficas ao norte, ao sul e a oeste são facilmente identificáveis, bastando para isso examinar um mapa do continente. Entretanto, quando se trata da região leste, não se sabe bem onde termina a Europa e onde começa a Ásia. Em virtude dessa ambigüidade, definir exatamente esse lado das fronteiras da Europa tem sido uma questão não apenas de natureza geográfica mas também política e institucional.[8]

Citando Arnold Toynbee e Oskar Halecki, o historiador inglês Tiimothy Ash discorre sobre três grandes etapas da história cultural e política da Europa: a Idade Mediterrânea, seguida da Idade Européia, que vai aproximadamente de 950 a 1950 a. D., que por sua vez é sucedida pela Idade Atlântica. Ash refere-se à era atual simplesmente como a Idade Global. Mesmo durante a Idade Européia, as fronteiras do Leste permaneceram pouco definidas. Quais seriam essas fronteiras? O Elba? Ou a linha que dividia o Cristianismo Ocidental do Oriental? Ou os Urais? A história política da Europa, acrescenta Ash, "*... caracterizava-se pela grande diversidade de povos, nações, Estados, e impérios e pela incessante e às vezes violenta competição entre eles.... nenhum continente foi tão mal definido externamente, tão diversificado*

internamente, ou historicamente tão desordenado. No entanto, nenhum outro continente produziu mais esquemas para sua própria unificação...”[9]

2. A Configuração Institucional da Europa

É útil ter uma visão geral do quadro institucional da Europa, que possui várias organizações interestatais, com diferentes características e objetivos, formando um verdadeiro tabuleiro de xadrez institucional. A OSCE congrega o maior número de países membros (55, incluindo a República Federal da Iugoslávia, atualmente suspensa); a seguir vem o Conselho da Europa, com 43 membros, incluindo os convidados; a OTAN, com 19 membros, mais os 25 participantes do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e/ou Parcerias para a Paz; a União Européia-UE, com 15 membros mais os países com status especial, como a República de San Marino e o Principado de Mônaco, países associados e seis candidatos cujo processo de admissão se encontra em estudo (Polônia, República Checa, Hungria, Eslovênia, Estônia e Chipre); a União da Europa Ocidental-UEO, com 10 membros efetivos mais 18 de categorias especiais (Associados, Observadores e Parceiros Associados). Há ainda organizações de caráter sub-regional, como a Comunidade dos Estados Independentes-CEI, formada por 12 países que eram parte da ex-URSS e com situação *sui generis*, por estar parte na Ásia Central e parte na Europa[10] ; a Comunidade dos Países do Mar Negro-BSECC (11 países); o Conselho dos Estados do Mar Báltico (10 países); a Associação de Livre Comércio da Europa Central-CEFTA (cinco membros e outros tantos que pretendem ingressar); o Conselho Nórdico (cinco países), o Grupo de Visegrad (quatro países).

A configuração institucional da Europa pode ser visualizada na Figura 1, na qual estão representadas as principais instituições, com os respectivos Estados membros. Como pode ser observado, a OTAN se caracteriza como instituição transatlântica, por reunir, além de países europeus, também os EUA e o Canadá; a OSCE, além de transatlântica, pois também reúne os EUA e o Canadá, é eurasiana, pois conta com a Rússia, que se estende até a Ásia, e com países da Ásia Central, que faziam parte da ex-União Soviética.

Figura 1. Configuração Institucional da Europa

OSCE
NACC/PEP
OTAN/NATO
Canadá
Estados Unidos
CONS. DA EUROPA
Islândia
Noruega
Turquia
Hungria
Polônia
Rep. Checa
UE
Dinamarca
UEO
Alemanha
Bélgica
Espanha
França
Grécia
Holanda
Itália
Luxemburgo
Portugal
R.Unido
Áustria
Finlândia
Suécia
Irlanda
Albânia
Bulgária
Eslovénia
Hungria
Letônia
Lituânia
Malta
Moldova
Polônia
R.Checa
R.Eslováquia
Romênia
Armênia
Azerbaijão
Cazaquistão
Geórgia
Quiguizia
Rússia
Tadjiquistão
Turcomênia
Ucrânia
Uzbequistão
Chipre
Liechtenstein
San Marino
Suíça
Vaticano
Andorra
B-Herzegovina
Croácia
S-Montenegro*
Mônaco
Coréia**
Japão**

* Temporariamente suspenso
** Observadores

Fonte: **The OSCE in the Web of Interlocking Institutions**, http://www.OSCE, ..., *pag. 2.*

3. A Análise Institucionalista

A abordagem utilizada neste trabalho pode ser identificada como **institucional ou institucionalista.** De acordo com alguns autores (Grieco, por exemplo[11]) esta abordagem deriva de três correntes teóricas sucessivas: a teoria funcionalista da integração, que aparece nas década de 1940-50, a teoria neofuncionalista de integração regional, das décadas de 1950-60, e a teoria da interdependência dos anos 70.[12] Na década de 80 foram publicados vários trabalhos identificados com o institucionalismo, muitos dos quais constituem verdadeiros desafios ao realismo e suas vertentens.[13] No início dos anos noventa Keohane, Nye & Hoffmann, destacados estudiosos das RI,

publicaram importante coletânea, cujo título – **After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991** – reflete a relevância que continua a ser atribuída a essa corrente teórica, que para muitos autores engloba também a análise de **regimes internacionais**. [14]

O principal objeto de análise na abordagem **institucionalista** é o próprio processo político internacional, ainda que a unidade de análise seja uma ou mais **instituições.** Uma **instituição** pode ser definida como um "conjunto de regras (formais e informais) persistentes e interligadas que prescrevem linhas de comportamento, restringem atividades e criam expectativas."[15] Portanto, as instituições podem tomar a forma de valores transnacionais ou de um sistema de crenças, assim como a forma substantiva de **regimes internacionais** (como o sistema de equilíbrio ou balança de poder existente na Europa, no século XIX, ou o sistema de esferas de influência das superpotências depois da II Guerra Mundial) ou de **organismos internacionais** (como a OTAN, a UEO, a OSCE). Na verdade, os dois termos, **instituições e regimes internacionais**, têm sido utilizados como se fossem sinônimos, conforme ilustra a seguinte passagem de um estudo recente, que examina a literatura sobre regimes: "Mais de uma década depois da publicação da edição bastante conhecida de **International Organization** sobre regimes, o estudo de instituições internacionais está vivo e [vai] bem".[16] Os mesmos autores salientam que as pesquisas nessa área estão se voltando mais para as conseqüências das instituições internacionais, enquanto que até há poucos anos o enfoque era predominantemente sobre a formação de regimes ou instituições.

A abordagem **institucionalista** será melhor entendida se comparada sucintamente com duas outras abordagens amplamente utilizadas em RI: a **realista** e a **idealista**.[17] Os realistas argumentam que num sistema internacional 'anárquico', no sentido hobbesiano, isto é, sem um governo central, o Estado procura sempre adquirir mais poder, o que muitas vezes é feito através de alianças ou coalizões. Como o mais importante (para realistas ortodoxos, o único) ator no sistema internacional, o Estado é considerado unitário e racional e como tal procura maximizar seus próprios interesses ou objetivos nacionais, tendo sempre em vista a preservação de sua soberania. A perspectiva **realista** atribui pouco ou nenhum valor às instituições interestatais como atores internacionais

Na abordagem **idealista** ou **liberal** os principais atores são os indivíduos que agem num contexto social, seja nos governos, nas sociedades domésticas ou nas instituições internacionais. Valores, normas e idéias são privilegiados como parte do tecido social das relações internacionais. Os Estados se diferenciam entre si em termos de várias características, como suas instituições e suas estruturas domésticas. Daí a análise liberal dar ênfase especial às interações entre as estruturas domésticas e as relações exteriores. Na linguagem kantiana, que inspira uma das variantes dessa corrente, as democracias liberais tendem a formar 'federações pacíficas', ou 'comunidades pluralistas de segurança', de acordo com Deutsch.[18] De fato, estudos

têm demonstrado, por exemplo, que as democracias liberais se comportam de maneira diferente quando se relacionam entre si do que quando se relacionam com ditaduras ou autocracias. As democracias liberais quase nunca entram em guerra entre si e suas inter-relações tecem elos de interdependência, o que raramente ocorre entre ditaduras ou autocracias, ou mesmo entre democracias e ditaduras ou autocracias.[19] A 'paz democrática' seria explicada pelas normas institucionalizadas no processo de decisão do sistema democrático liberal. As democracias se perceberiam mutuamente como tendo os mesmos constrangimentos normativos com referência à resolução pacífica dos conflitos e controvérsias e assim não se sentiriam potencialmente ameaçadas.[20]

Diferentemente dos **realistas** e à semelhança dos **idealistas,** a abordagem **institucionalista** não considera o Estado como o único ator importante no sistema internacional. A interdependência entre outros fatores, como os de natureza econômica e ambiental, assim como as atividades de ONGs com eles associadas, é considerada relevante, pois esses fatores podem também afetar os padrões de cooperação e o impacto das instituições internacionais. Os conflitos de interesse interestatais motivados pela preocupação com o poder e a ameaça à soberania e à segurança e cooperação, que o **realismo** enfatiza, assim como as divergências de natureza política e econômica derivadas das coalizões domésticas e internacionais, que os **idealistas** salientam, são considerados fatores importantes para a formulação e implementação da política externa de um Estado. Entretanto, as **instituições internacionais** a que esse Estado está formalmente vinculado também o são. Tais instituições, com seus respectivos países membros, constituem um tipo de 'comunidade pluralista de segurança' (na terminologia de K. Deutsch) que compartilha normas, valores e objetivos comuns, especialmente no que se refere à cooperação para a solução pacífica de conflitos.

Além de representarem a institucionalização da comunidade de segurança entre democracias as instituições interestatais buscam quase sempre promover, pacificamente, o desenvolvimento das relações internacionais, o fortalecimento da democracia e a cooperação mútua. Elas se orientam por normas e procedimentos democráticos, ou seja, as decisões não envolvem hierarquia e sim consultas freqüentes para se chegar ao consenso. As normas e procedimentos são formulados de tal maneira que permitem ou até estimulam a influência mútua, pois o processo de tomada de decisão que envolve democracias se caracteriza mais pela persuasão.

Institucionalistas argumentam que as **instituições internacionais** podem exercer influência significativa no processo de formulação e implementação de políticas domésticas dos Estados-membros. Elas desempenham esse papel ao criarem oportunidades e constrangimentos, ao mesmo tempo que legitimam regras, normas e procedimentos coletivos, que passam a ser incorporadas pelos respectivos governos. Por outro lado, ainda que constituídas e mantidas por Estados, as instituições internacionais adquirem autonomia suficiente para torná-las capazes de promoverem alterações em suas próprias normas, como se fossem entidades autônomas, e como tal

passam a ser consideradas pelo sistema internacional. Um melhor conhecimento das instituições internacionais pode contribuir para o entendimento mais adequado das estratégias dos Estados-membros e de suas coalizões ou alianças, o que pode tornar-se importante para a manutenção da paz, segurança e cooperação.

4. Os Conceitos de Segurança e Cooperação

Durante o período da Guerra Fria o conceito de **segurança** derivava, predominantemente, da visão **realista** das RI, de acordo com a qual as políticas de segurança são parte das interações político-militares entre os Estados. O conceito era visto como restringindo-se à 'segurança do Estado contra perigos externos', e assim dependia sempre da manutenção de sua capacidade militar. Essa **visão estato-cêntrica de segurança** inspira-se nas pressuposições realistas da existência de 'ordem' na esfera doméstica e de uma condição de 'anarquia' permanente, ou 'estado de natureza' hobbesiano, a nível internacional. Na ausência de uma autoridade internacional central que possa inibir ambições agressivas, a possibilidade de guerra passa a ser uma constante; assim, cada Estado se vê na contingência de construir e manter seu próprio poder militar a fim de garantir sua segurança.[21]

Essa visão inspirada na tradição **realista** resulta no que muitos estudiosos chamam de **dilema de segurança**, ou seja, 'muitos dos meios pelos quais um Estado tenta aumentar sua segurança diminui a segurança de outros', o que por si só pode gerar instabilidade e incentivar corridas armamentistas. [22] De acordo com a visão **realista** a estabilidade que possa existir num sistema dessa natureza deve ser atribuída à **balança do poder**. Em termos gerais, era essa a situação entre as duas superpotências durante quase todo o período da Guerra Fria, particularmente no cenário da Europa Ocidental, onde segurança era interpretada sob a ótica da ameaça permanente do **inimigo potencial**, a União Soviética e seus aliados da Organização do Tratado de Varsóvia-OTV. Essa perspectiva, dominada pela visão estratégica dos Estados Unidos, justificava a manutenção e o fortalecimento constante da OTAN, de um lado, e da OTV do outro, não obstante as críticas freqüentemente feitas a esse modelo, tanto por parte de alguns líderes mundiais, como de movimentos pacifistas e de membros da academia. Eventos importantes como o rearmamento da República Federal da Alemanha, as invasões da Hungria e da Checoslováquia e outros, eram vistos como parte de um complexo sistema de relacionamento entre campos antagônicos, representados pelas duas superpotências.

Embora o sistema bipolar começasse a perder intensidade antes do fim da Guerra Fria, e questões de natureza econômica já tinham sido incorporadas à agenda de segurança como conseqüência dos choques do petróleo nos anos setenta, é somente a partir da década de 80 que se intensifica o debate sobre o modelo de segurança então dominante.[23] Conforme salienta Tickner, "... o pensamento sobre segurança nacional

alcançou seu auge... por ocasião do lançamento, pelo Governo Reagan, da Iniciativa de Defesa Estratégica, quando se tornou claro que "... o Estado já não tinha condições de garantir a segurança de seus cidadãos [mesmo] no âmbito de suas fronteiras."[24]

Esse outro paradoxo da Guerra Fria, qual seja, que a segurança de um Estado, a nível internacional, era obtida à custa da segurança de seus cidadãos, levou à noção alternativa de **segurança comum** ou **coletiva**, que pressupõe interesses compartilhados e **cooperação** entre diferentes Estados. Embora reconhecendo a inexistência de um governo internacional, a posição mais amplamente aceita na **abordagem institucionalista** é que a **cooperação** entre os Estados é possível, através de normas ou padrões estabelecidos *a priori,* sendo as **instituições interestatais** atores importantes nesse processo, pois podem contribuir para melhorar a **comunicação** entre os países que as constituem. Na medida que isso acontece, reduzem-se as incertezas e aumentam as oportunidades para redefinição de interesses e estratégias. **Cooperação** é entendida como uma escolha racional feita pelos Estados-membros, e não implica, necessariamente, na ausência de discórdia, e sim na identificação de interesses coletivos. A existência de um clima de **cooperação,** além de facilitar a resolução de conflitos, contribui para o encaminhamento de problemas comuns e assim desestimula a busca de vantagens individuais ou unilaterais. Ao abdicar de algumas de suas vantagens ou interesses individuais, em prol de interesses coletivos, os Estados-membros criam as condições necessárias para a **cooperação**, que leva, a médio e longo prazos, a ganhos conjuntos (*joint gains)*. Desse modo, a **cooperação** constitui ingrediente indispensável para a **segurança,** tanto no contexto regional como no internacional. Para muitos autores, as *instituições internacionais são vistas como variável dependente central na análise institucionalista; entretanto, elas podem ser analisadas também como importante variável independente em relação ao fenômeno da cooperação.*

Em discurso perante o XXVII Congresso do então Partido Comunista da União Soviética, o secretário-geral Mikhail Gorbachev "conclamou o partido e o povo soviéticos a adotarem uma nova estratégia para a política externa do país, que 'proporcione ao povo soviético oportunidade de trabalhar sob condições de liberdade e paz duradouras'..." A expressão usada para definir essa nova estratégia, ***novoye mishlenie***, ou novo pensamento, refletia uma nova visão de mundo e redefinia o papel da União Soviética "nesse novo quadro, atribuindo menos importância ao poder militar, às vantagens unilaterais e aos conflitos, ao mesmo tempo que procura dar mais peso à **cooperação** entre as nações, às iniciativas políticas relacionadas com o controle de armamentos e à solução pacífica dos conflitos regionais".[25] Gorbachev propunha um 'sistema amplo' de segurança internacional que incluiria "desarmamento assim como um papel mais relevante para as Nações Unidas como um provedor da segurança global..." o que é compatível com as funções de manutenção da paz e de intervenção humanitária como as realizadas na Somália e agora no Timor Leste. [26]

A revisão do conceito de segurança que se esboça a partir da segunda metade da década de 80 e que teve como principais fontes inspiradoras, além do 'novo pensamento' de Gorbachev, formuladores de política e acadêmicos ocidentais, foi reforçada com a divulgação do trabalho da ***World Commission on Environment and Development***,[27] que enfatiza a interdependência entre as dimensões econômica e ecológica da segurança ao definir **desenvolvimento sustentável** (*sustainable development) "como um tipo de desenvolvimento compatível com a preservação de um meio ambiente sadio para as gerações futuras... Essa ênfase dada ao indivíduo e ao meio-ambiente, presente em todas as propostas de uma 'segurança comum', dá margem a se questionar o Estado como um provedor de segurança...".*[28]

No início de 1992 o Conselho de Segurança da ONU atribuiu ao então Secretário-Geral Boutrus Boutrus-Ghali a missão de estudar alternativas que viessem contribuir para o fortalecimento da Organização, particularmente no que diz respeito à sua missão de manter a paz e a segurança internacionais. Em julho do mesmo ano foi divulgado o documento **Uma Agenda para a Paz**, que contempla várias medidas e atividades que poderiam ser implementadas pela ONU, como, por exemplo: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy),* promoção e manutenção da paz *(peacemaking* e *peace-keeping)*, consolidação da paz *(peace-building),* desarmamento, aplicação de sanções e ações coercitivas *(enforcement actions* ou *peace enforcement)*.[29]

O relatório do secretário-geral dá destaque especial ao papel que poderia ser atribuído às instituições internacionais no novo contexto mundial, pós-Guerra Fria, frente à questão da segurança coletiva, ameaçada agora não mais pela confrontação entre as duas superpotências e pelo perigo constante da proliferação de armas nucleares, por exemplo, mas pelo surgimento de tensões e conflitos de origem étnico-nacionalista, religiosa, cultural, lingüística, econômica, ambiental, etc. Outro aspecto enfatizado no relatório refere-se a uma possível desestabilização do sistema internacional em decorrência de aprofundamento das desigualdades, tanto a nível interno dos países emergentes, por exemplo, como a nível internacional. O secretário-geral aponta que durante o período da Guerra Fria as operações de paz realizadas pela ONU eram predominantemente de caráter militar, enquanto que no final dos anos 80 e na década de 90, a maior parte de tais operações tem tido outras prioridades: a desmobilização de tropas, a destruição de armas, a remoção de minas, a assistência humanitária, a orientação em reformas institucionais (governo, planejamento econômico, etc.).[30]

Conforme Buzan destaca, a fim de compreender hoje o complexo conceito de **segurança**, é necessário considerar três aspectos: (1) o contexto político do termo, (2) suas várias dimensões – política, militar, econômica, societária, ambiental; e (3) as contradições e ambigüidades inerentes ao uso do termo em Relações Internacionais.[31] Apesar dessa nova visão, o Estado permanece, ao lado das instituições internacionais, como ator predominante em questões de segurança, particularmente na Europa, onde atuam várias organizações cuja presença envolve aspectos relacionados com questões

de segurança: a ONU, a OSCE, a OTAN, a UEO, a UE, a CEI e outras. Todas essas organizações têm os "seus termos de referência definidos por Estados, seja, por exemplo, pelo Conselho de Segurança no caso da ONU ou pelo Conselho do Atlântico Norte no caso da OTAN".[32]

III. GÊNESE E EVOLUÇÃO DA UEO, DA OTAN E DA OSCE

1. As Origens Comuns da UEO e da OTAN

Em março de 1948 a Bélgica, a França, a Holanda, o Luxemburgo e o Reino Unido, firmaram o Tratado de Colaboração Econômica, Social e Cultural e de Auto-Defesa Coletiva (**Tratado de Bruxelas**), com duração prevista para 50 anos. O **Tratado de Bruxelas** previa em seu Art. 7° a criação de um Conselho Ministerial como mecanismo de consulta e tinha como objetivo principal a proteção dos signatários contra futuras prováveis agressões da Alemanha e da União Soviética. O Tratado, que previa a criação de um Comitê Militar permanente, a adoção de um plano de defesa comum e a integração da defesa aérea sob comando integrado, constituiu as bases para o surgimento tanto da UEO como da OTAN.[33]

Pouco mais de um ano depois (abril/1949) foi assinado o Tratado do Atlântico Norte (**Tratado de Washington**), que reuniu os signatários do **Tratado de Bruxelas**, mais os Estados Unidos, o Canadá e os seguintes países europeus: Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal. Em seu Art. 5° o **Tratado de Washington** deixava claro que um ataque a qualquer um dos signatários seria considerado como ataque a todos os demais. Assim, ficou formalizado o compromisso dos Estados Unidos e do Canadá com a segurança da Europa Ocidental. Logo se verificou ser necessária a existência de uma estrutura militar e política que melhor viabilizasse a execução do Tratado, sendo então criada a **OTAN**. Com a nomeação do General D. Eisenhower para o alto cargo de primeiro Comandante Supremo das Forças Aliadas na Europa (*Supreme Allied Commander in Europe-SACEUR)*, em dezembro de 1950, os signatários do **Tratado de Bruxelas** decidiram integrar à OTAN a estrutura militar UEO. [34]

2. Da CSCE à OSCE

De novembro de 1972 a novembro de 1973 foi realizada em Helsinque a Reunião de Consultas que permitiu a convocação da **Conferência para Segurança e Cooperação na Europa,** [35] cuja Ata Final foi firmada em 1º. de agosto de 1975 por 32 Chefes de Estado ou Governo. A **Ata Final de Helsinque** não é considerada um tratado mas representa um compromisso político solene, assumido pelos signatários e demais Estados que a ela aderiram posteriormente. A fim de permitir o encaminhamento de

questões pendentes desde o final da Segunda Guerra Mundial, a CSCE tornou-se um foro diplomático permanente, ou um **processo,** que criaria condições de adaptação para as mudanças em curso e outras transformações, consideradas necessárias e inevitáveis.

Entretanto, a CSCE não estava preparada para enfrentar tais mudanças, dadas as limitações de sua estrutura e de suas bases institucionais. Foi em tais circunstâncias que Chefes de Estado ou Governo dos países membros da CSCE reuniram-se em Paris no final de 1990. Tanto o título do Documento Final da Conferência, **Carta de Paris para uma Nova Europa**, como o subtítulo de seu preâmbulo, **Uma Nova Era de Democracia, Paz e União**, refletem otimismo, o que se confirma com o primeiro parágrafo do referido documento:[36] *"Nós, Chefes de Estado ou Governo dos Estados participantes na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, nos reunimos em Paris em tempo de profunda mudança e expectativas históricas. Terminou a era de confrontação e divisão da Europa. Declaramos que daqui para frente nossas relações serão fundamentadas no respeito e na cooperação..."*

As novas estruturas criadas com a **Carta de Paris,** embora necessárias, mostraram-se logo insuficientes para dotar a CSCE de mecanismos adequados para enfrentar a nova realidade que surgia na Europa. A CSCE não teve condições para prevenir nem tampouco para evitar o conflito na Iugoslávia, e muito menos para acabar com a violência e a guerra que se estendeu a quase todo o país, o que a levou a recorrer à CE e à ONU, que por sua vez recorreram a OTAN, a fim de solucionar o conflito.[37] No final de 1994 realizou-se em Budapeste nova Cúpula de Chefes de Estado ou Governo da CSCE. É o seguinte o conteúdo do parágrafo 3º (pág. 1) do **Documento de Budapeste 1994, Em Direção a uma Nova Era de Autêntica Parceria:**[38] *A CSCE é a estrutura de segurança que engloba Estados de Vancouver a Vladvostok. Estamos decididos a imprimir novo impulso político a CSCE, atribuindo-lhe para isso um papel essencial no século XXI, que se aproxima. Com o objetivo de cumprir essa determinação a CSCE será doravante denominada Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).*

A Figura 2 permite uma visão de conjunto das três organizações – UEO, OTAN e CSCE/OSCE –, em termos de origens, objetivos e atividades desempenhadas, e países membros.

Figura 2. Origens, Objetivos/Principais Áreas de Atuação e Países Membros da UEO, da OTAN e da CSCE/OSCE

Instituição	Origens (e Alterações)	Objetivos/Áreas de Atuação	Países Membros
União da Europa Ocidental-UEO	Tratado de Bruxelas (1948) Protocolo de Paris (1955) Tratado Maastricht (1991) Tratado de Amsterdã (1997)	Recuperação Econômica, União, Integração, Resistir a Políticas de Agressão, Identidade Européia de Segurança e Defesa-IESD Componente de Defesa da UE, Pilar Europeu Aliança Atlântica, Formular/ Implementar Pol.Segurança Comum, Proporcionar a UE Capacidade Operacional, Prevenção/Administr. de Crises	França, Grécia, Holanda Alemanha, Bélgica, Espanha Itália,Luxemburgo, Portugal, Reino Unido (10) + Membros Associados (6) + Observadores (5) + Parceiros Associados (7)
Organização do Tratado Atlântico Norte- OTAN	Tratado de Washington (1949) Declaração de Bruxelas (1989) Declaração de Londres (1990) Cúpula de Washington - 50º. Aniversário (1999)	Paz/Segurança no Atlântico Nova Política de Segurança: Diálogo+Cooperação+ Capacidade Defesa Coletiva Novo Conceito Segurança: Dimensões Política, Econômica, Social, Ambiental, Parcerias para Paz, Novos Enfoques: Questões Políticas, Prevenção/ Administração de Crises, Controle Armamentos, Desenvolv. Econômico Sustentável, Informação	Alemanha, Bélgica, Canadá Dinamarca, Espanha, EUA França, Grécia, Holanda Hungria, Islândia, Itália Luxemburgo, Noruega Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa Turquia (19) + Conselho Atlântico Norte, Parceria Euro-Atlântica e/ou Parcerias para a Paz (28)
Conferência para Segurança e Cooperação na Europa CSCE / Organização para Segurança e Cooperação na Europa-OSCE	Ata Final de Helsinque (1975) Carta de Paris (1990) Documento de Helsinque (1992) Documento de Budapeste (1994) Declaração de Lisboa (1996)	Diplomacia Preventiva Gerenciamento de Crises e Conflitos, Reabilitação Pós-Crise, Manutenção da Paz, Cooperação: Economia, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Questões Humanitárias, Preservação/ Construção da Democracia, Liberdade, Direitos Humanos e de Minorias, Modelo Segurança para o Século XXI	Todos os Países da Europa + CEI + EUA + Canadá (55, Rep. Iugoslávia temporariamente suspensa)

Fonte: Elaborado pelo Autor com Base em Documentos da UEO, da OTAN e OSCE/OSCE (Out/99)

3. A Evolução da UEO

Desde sua criação (março/48), além do compromisso estritamente militar, de defesa e segurança mútua dos países signatários, a UEO refletia também preocupação com outras questões como a recuperação econômica, a união e a integração da Europa Ocidental.

Em seus 50 anos de existência, a UEO passou por mudanças importantes: em 1950 ela própria transferiu para a OTAN responsabilidade por suas atribuições militares; parte de suas funções econômicas, sociais e culturais foram gradualmente assumidas pela Organização para a Cooperação Econômica Européia;[39] e as principais atividades políticas passaram a ser exercidas pela Cooperação Política Européia (*European Political Co-operation)*, criada durante a Cúpula de Haia de 1969, por sugestão do Presidente George Pompidou. Entretanto, a UEO manteve papel relevante em áreas como controle de armamentos e como mediadora entre a CEE e a Grã-Bretanha, o que contribuiu para a admissão desta na CEE.

Depois de alguns anos de perfil discreto dois documentos importantes – a **Declaração de Roma** (1984) e a **Plataforma de Haia** (1987), ambos elaborados pelo Conselho de Ministros (de Relações Exteriores e de Defesa) da UEO, marcaram um novo esforço no sentido de fortalecer seu papel como pilar europeu na arquitetura de segurança da Aliança Atlântica. Como resultado dessas iniciativas, a contribuição militar dos países europeus na crise do Golfo (1990) foi coordenada pela UEO.[40] Entretanto, seu papel carecia ainda de definição mais precisa, quando em sessão extraordinária da Assembléia da UEO (março/90), o então secretário geral da entidade, Willem van Eekelen, apresentou as seguintes alternativas para o futuro da organização: (1) proporcionar à CSCE os meios para desempenhar um trabalho operacional em matéria de defesa e segurança; (2) atribuir às instituições européias maiores responsabilidades em matéria de segurança; e (3) reforçar o pilar europeu da OTAN, atribuindo-lhe (à UEO) um papel operacional. A proposta suscitou debates, teve repercussão imediata e nos anos subseqüentes, tanto na própria UEO como na então CE e na OTAN, tendo também contribuído para alimentar rivalidades interinstitucionais. Não obstante esses esforços, na ocasião não se chegou a decisão concreta sobre o futuro da organização.[41]

Novo esforço no sentido de redefinir o papel da UEO surge por ocasião da assinatura do **Tratado da União Européia** (dez/1991), também conhecido como **Tratado de Maastricht**, quando os países membros da UEO emitiram uma Declaração (anexada ao Tratado), pela qual se atribui à UEO o papel de componente relevante na defesa da UE e veículo de apoio da Aliança Atlântica. Uma de suas incumbências seria formular uma Política Externa e de Segurança Comum para a Europa (*Common Foreign and Security Policy-CFSP)*. Com a adesão dos países da UE que ainda não pertenciam à UEO, a partir de 1992 ela passa a contar com oito novos membros, três Associados e

cinco Observadores. Entretanto, é na Reunião de Kirchberg (1994) que esse esforço de expansão torna-se mais acentuado, com a criação da categoria de Parceiros Associados, para a qual são admitidos os nove países da Europa Centro-Oriental que haviam firmado o Acordo Europeu com a UE e em 1996 é admitida a Eslovênia (Figura 3). O avanço da UEO em direção ao Leste se justificaria pelo novo papel que lhe estaria sendo confiado pela UE e como resultado do acordo celebrado entre a UE e aqueles países. Entretanto, a expansão contribui para descaracterizar a organização como sendo 'da Europa Ocidental'.

Figura 3. Estados Membros da UEO, por Categoria

Estados Membros	Membros Associados	Observadores	Parceiros Associados
Tratado de Bruxelas Modificado (1955)	Roma (1992)	Roma (1992)	Kirchberg (1994)
Alemanha Bélgica Espanha (1990) França Grécia (1995) Holanda Itália Luxemburgo Portugal (1990) Reino Unido	Islândia Noruega Turquia Hungria (1999) Polônia (1999) R Checa (1999)	Áustria (1995) Dinamarca Finlândia Irlanda Suécia (1995)	Bulgária R. Eslováquia Eslovênia (1996) Estônia Letônia Lituânia Romênia

Fonte: **Western European Union. Membership** http://www.weu.int (Agosto 99).

Em sucessivas Reuniões (Madri, 1995; Erfurt, 1997; Rhodes, maio/1998; Roma, nov/1998; Bremen, maio/1999), o Conselho de Ministros da UEO tem enfatizado a necessidade de fortalecer a capacidade da Europa na área de segurança e defesa, assim como em áreas afins como a prevenção e gerenciamento de crises, de continuar trabalhando para a construção de uma Identidade Européia de Segurança e Defesa, do papel crescentemente importante da UEO como elo entre a UE e a Aliança Atlântica, do progresso no sentido de dotar a UEO de condições operacionais autônomas, dos esforços visando estreitar os laços entre a UE e a UEO, de melhorar a coordenação entre as duas organizações, e assim por diante. Na reunião realizada em Bremen (10-11/05/99), foi novamente salientada a necessidade de reforçar a capacidade operacional de defesa e segurança da Europa, para tarefas definidas na Reunião de Petersberg (humanitárias e de remoção de civis, de manutenção da paz, e de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz), em colaboração com a OTAN ou de maneira independente.

De acordo com seus defensores, uma UEO forte estará em melhores condições de desempenhar o papel de 'pilar europeu' da Aliança Atlântica. Nas palavras de George Robertson – na época Secretário de Estado para a Defesa do Reino Unido e hoje secretário geral da OTAN – pronunciadas por ocasião do encontro de Rhodes (maio/ 1998), "*nos últimos cinco anos... criamos o marco de referência institucional que permite à UEO atuar como um pivô criativo entre a OTAN e a UE...*"[42]

Segundo José Cutileiro, secretário-geral da UEO, a Organização deveria ser encarada como "instrumento para a solução de crises que irá operar em áreas nas quais os norte-americanos [diga-se, a OTAN] não querem se envolver diretamente".[43] Para desempenhar tais funções, entretanto, a UEO necessitará da infra-estrutura da OTAN, o que parece não constituir sério problema, tendo em vista reiteradas afirmações de ambas as partes no sentido de maior colaboração mútua.

4. A Evolução da OTAN

Criada com objetivos nitidamente militares, a OTAN passou quatro décadas na sua principal tarefa: manter a União Soviética fora da Europa Ocidental. Durante os anos 60 e 70, graças à relativa estabilidade então existente, não obstante o clima de Guerra Fria, a OTAN manteve capacidade bélica, convencional e nuclear, para enfrentar um eventual ataque da Organização do Tratado de Varsóvia-OTV. Frente aos históricos eventos na União Soviética, que se aceleraram nos últimos anos da década de 80, a reação da OTAN foi inicialmente de cautela. Essa postura talvez derivasse, em parte, da percepção militar do conceito de segurança que, à época, ainda predominava na Organização. Em 1989, coincidentemente por ocasião da comemoração de seu 40º aniversário, a OTAN manifestou pela primeira vez apoio formal ao programa de mudanças promovido pelo Governo soviético, quando propôs um novo patamar para as relações Leste-Oeste, baseado na cooperação, confiança mútua e competição pacífica.

Nos dois anos seguintes (1990-1991) a OTAN renovou seu apoio às reformas econômicas e políticas na URSS e manifestou intenção de fortalecer os vínculos com a OTV. Isso jamais aconteceu, uma vez que os eventos adquiriram dinâmica própria, levando à desintegração da URSS e ao fim do Pacto de Varsóvia. Esses acontecimentos levaram a OTAN a reavaliar seu conceito de segurança, decidindo ampliá-lo para incluir, além da dimensão militar, as dimensões política, econômica, social e ambiental. Sua política de segurança passa a ser norteada pelo diálogo e a cooperação, ao mesmo tempo que mantinha capacidade defensiva. Em reconhecimento da importância da ex-URSS e seus aliados para a estabilidade da Europa, a OTAN cria o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (*North Atlantic Cooperation Council),* mas algum tempo depois divulga estudo favorável à sua própria expansão em direção ao Leste Europeu e por ocasião da Cúpula de Madri (julho/97) convida a Polônia, a República Checa e a

Hungria a iniciarem negociações para sua admissão. Na mesma ocasião é firmado o documento com a Ucrânia, *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*. Dois meses antes (27/05/97) a OTAN e a Rússia haviam assinado um instrumento de cooperação, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. Na ótica da OTAN, a assinatura desses documentos refletia mudanças no clima de segurança na Europa e iriam contribuir para fortalecer a democracia na Europa Centro-Oriental e do Leste, além de promover a cooperação para construir a Paz Euro-Asiática.

Reunidos em Sintra, Portugal (maio/97), os Chefes de Estado e Governo da OTAN declaram como prioridade o fortalecimento do programa Parceria para a Paz (*Partnership for Peace-PfP)*, intensificando consultas, promovendo maior envolvimento e tornando-o mais operacional. Até agosto do mesmo ano, 25 países haviam aderido ao programa. (Figura 3). Doze desses países constituem a CEI, alguns dos quais encontram-se na Ásia Central. Está claro, portanto, que à semelhança da UEO, a OTAN também adotou uma linha de expansão rumo ao Leste, com a diferença de que a UEO limitou-se aos países da Europa que se aproximaram da União Européia, através de acordos, ao passo que a OTAN alcança também a Rússia e as antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central.

Na medida em que tanto a UEO como a OTAN passaram a adotar um conceito mais amplo de segurança, envolvendo aspectos não só militares, mas também políticos, econômicos, sociais e ambientais, tornou-se mais viável identificar maior afinidade de propósitos e maior possibilidade de cooperação entre elas. Por outro lado, surgia

Fugura 3. Membros Efetivos da OTAN e Membros do Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC)

Membros Efetivos da OTAN	Alemanha Bélgica Canadá Dinamarca Espanha	EUA França Grécia Holanda Hungria	Islândia Itália Luxemburgo Noruega Polônia	Portugal R. Checa Reino Unido Turquia
Membros CPEA (EAPC) / PfP	Albânia Armênia Áustria Azerbaijão Bielo-Rússia Bulgária	Cazaquistão Eslovênia Estônia Finlândia Geórgia Letônia	Lituânia Moldova Quirguízia R. Eslovaca Romênia Rússia	Suécia Suíça Tadjiquistão Turcomênia Ucrânia Uzbequistão R. Macedônia

Fontes: http://nato/int/struct/countries/htm (10/05/99) e http://nato/int/pfp/partners.htm (14/06/99)

uma imagem positiva da OSCE, como uma organização dedicada à segurança e à cooperação mas como instrumentos para construir a paz e fortalecer a democracia.[44] Assim, a CSCE se consolidou, transformou-se depois na OSCE e mantém características próprias.

5. A Evolução da OSCE

A partir de 1990 a CSCE/OSCE começou a enviar, a diferentes países, Missões de observadores e representantes do Presidente em Exercício-CiO. Algumas dessas Missões têm sido utilizadas para a prevenção de conflitos e para o gerenciamento de crises, outras têm sido encarregadas de investigar situações específicas de natureza militar ou de dimensão humana. O **Centro de Prevenção de Conflitos**, que funciona no Secretariado da OSCE em Viena, é responsável pelo planejamento e apoio operacional às Missões e a outras a atividades de campo. O tipo de mandado, a composição e a operação de Missões e de outras atividades variam, em decorrência, inclusive da flexibilidade que se procura dar a esses instrumentos. Entretanto, todas as Missões têm como tarefas básicas questões de dimensão humana, democracia, e a construção ou restauração da ordem jurídica. As missões variam na sua composição e número de participantes – de quatro pessoas em Escritórios de Representação a mais de 2000 na Missão de Verificação de Kosovo. Todas as Missões cooperam com outros organismos internacionais.[45] O CiO pode nomear representante pessoal para Missões de natureza exploratória ou, a seu critério, para outros tipos de atividades.[46]

Na Reunião de Cúpula realizada em Budapeste (5-6/12/94), os Chefes de Estado ou Governo da então CSCE lançaram debate amplo sobre os vários aspectos da segurança na Europa, com o propósito de definir um **Modelo de Segurança para o Século XXI.** O assunto foi retomado em reuniões e seminários subseqüentes, durante o ano de 1995, dando-se maior ênfase a aspectos conceituais e organizacionais. Em reunião realizada na mesma cidade de Budapeste, um ano depois (7-8/12/95), o Conselho de Ministros nomeou Comitê Especial para se encarregar do assunto. O Comitê realizou várias reuniões no decorrer de 1996; esse foi também o tema central da Sessão Anual da Assembléia Parlamentar, realizada em Estocolmo em julho de 1996; além disso, delegações de vários países ofereceram sugestões sobre a matéria. Com base nas contribuições oriundas dessas três fontes, o CiO elaborou documento que apresentou à Reunião de Cúpula de Lisboa (nov/96), cujos pontos de maior convergência foram os seguintes:[47] respeito aos princípios e compromissos da OSCE e a seus valores no que se refere à manutenção da estabilidade e segurança; fortalecimento e melhora qualitativa da cooperação interinstitucional na área da OSCE; incentivo a uma cultura de cooperação, de modo que diferentes organizações se complementem nas ações de segurança e paz; estímulo ao intercâmbio de informações e consultas de alto nível.

IV. AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS E INTERESTATAIS

Um exame das relações entre as três instituições poderá contribuir para um melhor entendimento da nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa. Entretanto, para que esse exame seja mais completo, é necessário recorrer também ao papel da UE no mesmo contexto, e em particular às relações UE-UEO. É interessante analisar, ainda, embora de maneira sucinta e ampla, alguns aspectos da posição dos EUA com respeito à questão, bem como a posição da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha, países que têm papel importante tanto nas três organizações estudadas como na UE.

Paralelamente à cooperação interinstitutional no cenário europeu, surgem indícios da existência de competição quando, por exemplo, a UEO tomou a decisão de atrair os países da Europa Centro-Oriental como Parceiros Associados, criando assim a expectativa de que, no futuro, venham a se tornar membros efetivos da Organização. A OTAN, por sua vez, após prolongadas deliberações, decidiu também atrair países da mesma região, a maioria como membros de seu programa Parceria para a Paz, mas alguns (Hungria, Polônia e República Checa) como membros efetivos. Uma das justificativas da OTAN, para sua expansão em direção à Europa Centro-Oriental, é justamente a nova conotação (política, econômica, ambiental, etc) que passou a atribuir ao conceito de segurança. Justificativa semelhante é utilizada pela UEO, que pretende dedicar-se também à área de administração de conflitos, por exemplo, já inserida nas atribuições da OSCE.

Por outro lado, uma das prioridades estabelecidas pela OSCE é o fortalecimento de seu papel na definição de um **Modelo de Segurança para o Século 21.** A expectativa da OSCE é que esse modelo oferecerá um marco de referência para a consolidação da segurança de todos os Estados no âmbito de sua atuação, com base no compromisso por eles assumido, tanto na esfera militar como econômica, ambiental, política (de construção e manutenção da democracia) e de direitos humanos. O modelo deverá levar em conta novos desafios e novos riscos, decorrentes da instabilidade social gerada pelas profundas transformações societárias, causadas pelo processo de transição para a economia de mercado, para governos democráticos, ameaças resultantes de crimes econômicos internacionais, terrorismo e conflitos étnicos e religiosos. A tarefa de construção desse modelo tornou-se, em certa fase da Organização, um processo contínuo, guiado pela expectativa de que poderá levar ao aperfeiçoamento de instrumentos utilizados na prevenção de conflitos e na sua solução, caso a prevenção não obtenha êxito. [48]

Em dois pronunciamentos perante o Conselho Permanente (Viena, 17/06/98) e junto à Sétima Sessão Anual da Assembléia Parlamentar (Copenhague, 17/07/98), o então Presidente-em-Excercício da OSCE, Professor Bronislaw Geremek, Ministro das Relações Exteriores da Polônia, reitera a importância da Organização para a nova

arquitetura de segurança e cooperação na Europa e destaca quatro tendências: (1) a velocidade vertiginosa das mudanças nas relações internacionais, que obriga a ações rápidas e flexíveis, segundo o Presidente, características da OSCE; (2) a interdependência, cada vez mais acentuada, entre as múltiplas facetas da segurança – societárias, políticas, econômicas, ambientais, de direitos humanos e militares – com dimensões internas e externas; (3) desde a queda do comunismo e o fim do mundo bipolar, há maiores possibilidades para que Estados pequenos e médios sejam reconhecidos como legítimos atores internacionais, em vez de simples objetos a serviço das grandes potências; segundo o Presidente, a OSCE oferece um marco de referência para a atuação desses países menores, ainda que as grandes potências mantenham liderança na solução de situações críticas; (4) há duas tendências conflitantes no cenário internacional: uma aponta para a desintegração e a outra para a união e o universalismo, tanto na Europa como no resto do mundo; é opinião do Presidente que a OSCE encoraja essa segunda tendência quando procura despertar e manter o interesse e os valores comuns de todos os Estados, o que exige defesa e fortalecimento constantes. O Presidente reitera o apelo, feito também por antecessores seus, no sentido de se construir uma sólida infra-estrutura que permita solucionar os problemas em regiões de conflito e avançar nas negociações que visem a construção de um **Modelo de Segurança para o Século XXI.**.[49]

Durante a Guerra Fria a Europa era o centro da confrontação entre as duas superpotências. Até 1989 os Estados Unidos mantinham uma força de quase 330 mil homens na região.[50] Entretanto, com os eventos de 1989, que levaram à dissolução da OTV, a negociação e/ou assinatura de acordos e tratados pelos EUA e a URSS/Rússia para a redução de armas nucleares estratégicas, táticas e convencionais e, por fim, a desintegração da União Soviética, a 'ameaça do leste' deixou de ser um fator preponderante, o que levou os EUA a rever suas estratégias e prioridades. Pressionado pelo Congresso, pela opinião pública e por restrições orçamentárias, o governo norte-americano teve que iniciar um programa de redução de sua presença militar na Europa, criando assim a expectativa de que isso implicaria num aumento das responsabilidades dos europeus, fortalecendo seu próprio sistema de segurança. Essa nova situação inicialmente incentivou a rivalidade entre a OTAN e a UEO. Entretanto, vários fatores, como mudanças de governo tanto na Europa como nos Estados Unidos, a deterioração da situação na Bósnia, a invasão do Kuwait por forças iraquianas e a conseqüente guerra com o Iraque, e a própria mudança de interpretação do conceito de segurança, contribuíram para transformar rivalidades e competição em cooperação.

O governo Bush, a exemplo do governo Reagan, manteve relacionamento 'especial' com a Grã-Bretanha, particularmente durante o conflito com o Iraque, quando ela foi seu principal aliado. Entretanto, durante a campanha presidencial dos Estados Unidos, o Partido Conservador, no poder e sob a liderança de John Major, pronunciou-se a favor de Bush, vendo-se depois em situação desvantajosa, com a eleição de Bill

Clinton (1991). Bush havia iniciado uma maior aproximação com a Alemanha unificada. Com Clinton as relações USA-Alemanha tornaram-se ainda mais estreitas. A Grã-Bretanha, por sua vez, em face de mudanças no relacionamento especial com os Estados Unidos, e possibilidade de um certo isolamento, aproximou-se do eixo Alemanha-França, o que contribuiu para uma maior afinidade sua com a política de segurança e defesa baseada na associação da CE/UE-UEO.

Depois de 1989 as convergências e diferenças latentes existentes entre a Alemanha, a França e Grã-Bretanha, no que se refere à política de segurança e defesa, tornaram-se mais facilmente identificáveis. Na verdade, a França havia se retirado da estrutura de comando militar da OTAN em 1966 e em mais de uma ocasião demonstrou interesse no fortalecimento da UEO, às vezes com apoio formal de outros países membros da UEO e o beneplácito da República Federal da Alemanha. Para a França havia necessidade de se reforçar o papel da UEO, como um organismo independente, dedicado à segurança e defesa da Europa, estreitamente vinculado à CE/UE. Por outro lado, parecia óbvio o interesse da França em manter a presença dos Estados Unidos na Europa, pois assim contrabalançaria o poder e a influência da Alemanha. Portanto, para a França a OTAN poderia e deveria ser mantida como parte de uma aliança ampla, mas não necessariamente a mais forte e, obviamente, sem a hegemonia militar dos EUA.

Para a Grã-Bretanha de Margareth Thatcher, que sempre gozou de influência na OTAN, não era interessante ver uma UEO fortalecida, muito menos como o ‘braço armado’ da CE/UE, onde a França e a Alemanha detinham maior influência. Assim, durante a administração Thatcher, e com o propósito de tornar mais sólidos os ‘laços especiais’ Grã-Bretanha-Estados Unidos, o Governo inglês procurou fortalecer a OTAN e, em conseqüência, sua própria presença na Aliança Atlântica. Em realidade, Thatcher sempre manifestou reservas a qualquer posição comum da Europa em matéria de segurança e defesa, o que era contrário inclusive à posição de Bush, que favorecia um consenso europeu nesse sentido. Thatcher se opunha às propostas da França com vistas a à revitalização da UEO, pois uma UEO forte enfraqueceria a OTAN. No entanto, na administração de John Major, o governo inglês já se manifestava preparado para apoiar a proposta de tornar a UEO uma ponte entre a CE e a OTAN, como demonstra pronunciamento nesse sentido feito por Douglas Hurd, Secretário para Assuntos Exteriores, em fevereiro de 1991.[51] Desse modo, a posição britânica começava a se aproximar das posições já manifestadas pela França, em várias ocasiões, de maneira ostensiva, e pela Alemanha, de maneira mais cautelosa.

Para a então Alemanha Ocidental era necessária a presença norte-americana na Europa, como contrapartida ao poder da URSS. Portanto, a Alemanha apoiava uma OTAN fortalecida e bem preparada. Mas ao mesmo tempo, era de seu interesse promover a integração da Europa e manter as relações especiais existentes com a França. Desse modo, a Alemanha apoiava também as posições da França quanto ao fortalecimento

da UEO. Mas na medida em que a Alemanha Ocidental de Kohl e a União Soviética de Gorbachev lograram construir um relacionamento especial, tornando viável a unificação da Alemanha, esta questão passou a merecer prioridade por parte do Governo Kohl.

Mais recentemente (out-dez/98) surgiu na imprensa britânica discussão sobre a Identidade Européia de Segurança e Defesa (*European Security and Defence Identity-ESDI),* como resultado de um suposto vazamento de documento que teria sido elaborado pelo *Foreign Office*, cujo conteúdo indicaria a necessidade de uma posição sobre o assunto por parte do governo inglês, dada sua [auto]exclusão tanto das questões relacionadas com o euro como com o Tratado de Schengen. Tal documento nunca foi publicado, porém apareceu um trabalho, não oficial, atribuído ao *Centre for European Reform*, de Londres, o qual propunha que a UE deveria assumir as funções políticas da UEO e a OTAN as funções militares, a fim de tornar o processo de gerenciamento de crises mais efetivo e os recursos atualmente disponíveis menos dispersos. O argumento utilizado era que a extinção da UEO ajudaria a simplificar o quadro institucional e o processo decisório. Em reunião do Conselho da UEO em Pörtschach no final de outubro de 1998, o próprio Tony Blair mencionou a carência de novas idéias (*fresh thinking)* no que se refere à cooperação e segurança na Europa. Por outro lado, entre as opções que ele mencionou, estaria a completa absorção da UEO pela UE, alternativa que até então não contava com a aprovação explícita do governo britânico.[52]

Por iniciativa da presidência austríaca da UE realizou-se em nov/98, em Viena, encontro de ministros de defesa da UE, quando o ministro da defesa britânico ampliou o leque de alternativas, ao propor o fortalecimento da UEO. Na ocasião foi formalizado convite no sentido de que se completassem os arranjos para a cooperação UE-UEO, em observância do Art. 17 do Tratado da União Européia. Os franceses já vinham sugerindo a transformação da UEO numa *agence* à disposição da Política Externa e de Defesa Comum, de acordo com o Tratado de Amsterdã. A Declaração Conjunta sobre Defesa Européia divulgada logo após a cúpula franco-britânica realizada no início de dezembro de 1998, em St Malo, chama atenção para a necessidade da UE dispor de "capacidade de ação autônoma, apoiada por forças militares confiáveis, dos meios para decidir sobre o seu emprego e a prontidão para fazê-lo". Entretanto, àquela altura havia dúvidas quanto a atitude que seria tomada pelo novo governo alemão, que logo assumiria a presidência tanto da UE como da UEO; havia dúvidas também sobre o impacto do euro, que seria implantado a partir de janeiro de 1999.[53]

Na última reunião do Conselho Europeu (órgão máximo da UE), realizada nos dias 3-4/6/99, em Colônia, ainda sob a Presidência da Alemanha, foi aprovada a **Declaração do Conselho Europeu** e o **Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Européia de Segurança e Defesa,** a qual reafirma decisões anteriores no que se refere à necessidade de a UE *dispor de capacidade de ação autônoma, apoiada em*

forças militares confiáveis, de meios para decidir sobre sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar respostas às crises internacionais, sem prejuízo das ações da OTAN. Decidiu-se também que o Conselho de Assuntos Gerais da UE ficaria encarregado de preparar as condições e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, até o fim do ano 2000, incluindo definição das modalidades para integração das funções da UEO que serão necessárias para que a UE possa desempenhar suas responsabilidades na área das missões de Petersberg (humanitárias, de proteção e retirada de civis, de manutenção da paz e de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz).

O Tratado de Amsterdã, que entrou em vigor em 1º. de maio de 1999, prevê o reforço da Política Externa e de Segurança Comum, nos termos do Art.17º do Tratado da União Européia. Está prevista a integração da UEO na UE, se o Conselho Europeu assim o decidir. Caso isso ocorra, serão definidas oportunamente as formas de participação dos Parceiros Associados da UEO, pois estes não são membros da UE.

Em livro recentemente publicado, e valendo-se de sua vasta experiência na Organização, van Eekelen procura definir o papel da UEO; mas apesar de seu esforço, esse papel permanece um tanto ambíguo. Van Eekelen conclui que a Europa não consegue criar seu próprio sistema de segurança, que seria uma das atribuições da UEO [mas também da OSCE e da OTAN], *não por falta de capacidade, mas por falta de vontade política. Desse modo, segundo o referido autor, a Europa continua a depender da liderança dos EUA, até mesmo em questões tão européias como as guerras na Bósnia e na província de Kosovo.* [54] Talvez fosse o caso de acrescentar que outro grande obstáculo à construção de um sistema de segurança europeu, parece ser a competição e a oscilante cooperação entre a OTAN e a UEO, apesar de todos os dez membros da UEO pertencerem à OTAN. Na Cúpula que se realizou em abril de 1999, em Washington, DC, os dirigentes da OTAN concordaram em emprestar à UE instalações militares, funcionários, tanques, helicópteros e outros equipamentos, caso os europeus decidam realizar operações por conta própria.

V. A CRISE DE KOSOVO E OS INDICATIVOS DE MUDANÇA

1. Antecedentes

A província de Kosovo localiza-se ao Sul da Sérvia, da qual é parte, e com a qual se limita também a leste. A República de Montenegro, como a Sérvia, membro da atual Federação da Iugoslávia, fica a oeste de Kosovo, e a República da Macedônia e a Albânia ao sul.

Cerca de 90% da população de Kosovo é de etnia albanesa; os demais são, na maioria, sérvios. Por centenas de anos a província tem sido disputada por sérvios e

kosovares-albaneses. Graças à reforma constitucional realizada em 1974 pelo Marechal Tito, Kosovo obteve status especial de província autônoma, como parte da República Sérvia. Com a morte de Tito (1980), os kosovares-albaneses iniciaram movimento pela independência. Ao assumir a presidência da Iugoslávia em 1989, Islobodan Milosovic colocou Kosovo sob controle direto de Belgrado, o que desagradou à população kosovar-albanesa e intensificou a luta pela independência. Em 1991 os separatistas proclamaram a independência, imediatamente reconhecida pela Albânia. No ano seguinte, Ibrahim Rugova, de tendência moderada, foi eleito presidente da república separatista. Em 1996 surge o Exército de Libertação de Kosovo (*Kosovo Liberation Army~KLA)*, que em meados de 1998 já dominava 40% de Kosovo. As forças sérvias reagiram e voltaram a dominar a província, mantida a partir de então sob rígido controle, considerado por muitos, inclusive por observadores internacionais, como repressivo.[55]

Em vista da intensificação dos conflitos e de notícias de atrocidades atribuídas às forças sérvias, em 28/05/98 os Ministros do Exterior do Conselho do Atlântico Norte (OTAN) decidiram: (1) participar da busca de solução pacífica para a crise; (2) promover a estabilidade e a segurança nos países vizinhos, em especial na Albânia e na República da Macedônia. Como a situação se deteriorava, em 13/10/98 o Conselho da OTAN autorizou ataques aéreos contra as forças sérvias, na expectativa de apoiar os entendimentos diplomáticos que vinham sendo realizados pela própria OTAN e por enviados do Governo dos EUA junto ao governo de Belgrado. O Presidente Milosevic comprometeu-se a atender às demandas e os ataques aéreos não chegaram a se iniciar. No bojo da Resolução No. 1203 do Conselho de Segurança da ONU a OSCE foi autorizada a estabelecer em Kosovo uma Missão de Verificação *(Kosovo Verification Mission-KVM),* para acompanhar, *in loco,* a manutenção da paz, enquanto a OTAN iniciava vôos de verificação.

No início de 1999 a situação novamente se agravou. O Grupo de Contato, criado pela Conferência de Londres de 1992 para mediar conflitos na ex-Federação Iugoslava (Alemanha, EUA, França, Itália, Reino Unido, Rússia), foi reativando, e em reunião do dia 29/01/99 decidiu participar dos esforços em busca de solução para o conflito em Kosovo. No dia seguinte a OTAN apoiou as ações do Grupo de Contato, mantendo a decisão de realizar ataques aéreos, se necessário. Nessas circunstâncias, as partes se reuniram entre os dias 06 e 23/02/99, em Rambouillet, perto de Paris, a fim negociar uma saída para a crise; uma segunda rodada de negociações realizou-se entre os dias 15 a 18/03/99, ao término da qual apenas a delegação de kosovares-albaneses concordou com os termos propostos. A partir de então as forças sérvias intensificaram as operações militares em Kosovo, para onde transferiram novas unidades militares. Milhares de kosovares-albaneses foram forçadas a abandonar suas casas, fugindo para países vizinhos. No dia 20/03/99 a Missão de Verificação da OSCE retirou-se da região, alegando falta de condições para realizar seu trabalho. Na mesma ocasião o enviado

especial dos EUA, Embaixador Richard Holbrooke, tentou persuadir Milosovic a cessar as hostilidades em Kosovo. Como Milosevic não cedeu, no dia 23/03/99 a OTAN iniciou ataques aéreos à República da Iugoslávia.

No dia 10/06/99, depois de 78 dias de bombardeio aéreo, a OTAN suspendeu a operação, em virtude do Acordo Técnico-Militar (*Military-Technical Agreement)* firmado no dia anterior. O Acordo previa a retirada de todas as forças iugoslavas de Kosovo e era consistente com outro acordo firmado em 03/06/99, entre a República Federal da Iugoslávia, a União Européia e a Rússia, com a intermediação do Presidente Ahtissari, da Finlândia (representando a UE) e do enviado especial do governo russo, Victor Chernomyrdin. No dia 10/06/99 o CS da ONU aprovou a Resolução No. 1244, endossando os acordos firmados, e ao mesmo tempo anunciou a decisão de enviar a Kosovo missão de funcionários civis e de segurança, sob auspícios da ONU. A mesma Resolução aprovou também os princípios gerais propostos pelo Grupo dos Sete + Rússia, aceitos pela República da Iugoslávia em 03/06/99. Tais princípios incluem, entre outros: fim imediato e verificável da violência e da repressão em Kosovo, retirada de todas as forças iugoslavas, presença de forças internacionais de segurança, sob comando unificado da OTAN, estabelecimento de uma administração temporária, retorno livre e em segurança de todos os refugiados, início de um processo político que conduza ao auto-governo, desmilitarização do KLA e estabelecimento de um programa amplo de desenvolvimento econômico da região.

No dia 20/06/99 as forças sérvias haviam deixado Kosovo e forças da OTAN (KFOR) começaram a se instalar na província. No mesmo dia o Secretário Geral da OTAN anunciou o fim dos bombardeios aéreos. A partir daí deu-se início ao cumprimento dos demais itens do acordo, com apoio da ONU e participação de organizações humanitárias.

Com base em dados divulgados pela OTAN, entre março de 1998 e março de 1999, antes do início dos ataques aéreos, mais de 2000 pessoas foram mortas como resultado das ações do governo sérvio em Kosovo; durante o verão (europeu) de 1998, mais de 1/4 de milhão de kosovares-albaneses foram forçados a abandonar suas casas e cidades e muitos deles tiveram suas plantações e colheitas arruinadas; em janeiro de 1999 uma equipe das Nações Unidas descobriu um massacre de mais de 40 pessoas na vila de Racak; no início de abril de 1999 o Alto Comissariado de Refugiados da ONU estimava que a limpeza étnica levada a efeito pelos sérvios tinha resultado em 226.000 refugiados na Albânia, 125.000 na República da Macedônia e 33.000 em Montenegro; no final de maio de 1999 os números de refugiados já haviam alcançado mais de 230.000 na República da Macedônia, mais de 430.000 na Albânia, cerca de 64.000 em Montenegro, cerca de 21.500 na Bósnia e mais de 61.000 em outros países; na própria província de Kosovo havia cerca de 580.000 pessoas que haviam ficado sem suas casas. A estimativa era que em maio de 1999 mais de 1,5 milhão de pessoas tinham sido expulsas de suas casas, o equivalente a 90% da população de kosovares-

albaneses; cerca de 225.000 kosovares-albaneses estavam desaparecidos e mais de 5.000 tinham sido executados. Até o final de maio as forças da OTAN haviam transportado para a província, via aérea, mais de 4600 toneladas de alimentos e água, mais de 4300 toneladas de outros tipos de utensílios, 2600 toneladas de barracas para abrigo e cerca de 1600 toneladas de remédios e outros produtos médicos. [56]

1. Indicativos de Mudanças na Arquitetura de Segurança e Cooperação na Europa

A intervenção da OTAN na Iugoslávia coincidiu com mais uma etapa no processo de negociações que a UE e a UEO vêem desenvolvendo há alguns anos, com referência à criação e manutenção de seu próprio sistema de segurança e defesa. Segundo o jornalista Roland Eggleston, há cerca de 25 anos o então Secretário de Estado, Henry Kissinger, observou que em matéria de política externa e defesa "a Europa nem número de telefone tinha". É possível que essa situação mude no futuro próximo. Conforme já foi mencionado, a UE se prepara para ativar a área de Política Externa e de Segurança Comum, tendo nomeado Javier Solana, ex-secretário-geral da OTAN para coordenador da área; ao mesmo tempo, há a intenção de absorver, até o final do ano 2000, a UEO e sua estrutura militar, inclusive os *Eurocorps*.[57]

Dias antes da reunião da UE em Colônia (3-4/06/99), o Presidente Jacques Chirac e o Chanceler Gerhard Schröder mantiveram encontro de dois dias em Toulouse (29-30/05/99). Um dos temas tratados foi justamente o projeto de se remodelar os *Eurocorps*, transformando-os numa força de reação rápida, no contexto do novo papel que a UE espera assumir em matéria de defesa. Os *Eurocorps* existem desde 1993, têm atualmente um total de 60.000 homens, localizados principalmente em unidades francesas e alemãs. A Bélgica, o Luxemburgo e a Espanha são parceiros da Alemanha e da França nesse empreendimento, cujo comando central se localiza em Estrasburgo. Chirac e Schröder enfatizaram que a crise de Kososo e seu desfecho demonstram que a estrutura de defesa da Europa não está adaptada para situações como esta. Os *Eurocorps* se caracterizam como unidades de defesa e ambos acreditam que a Europa necessita de contar com tropas preparadas para reagir prontamente a crises. [58]

Em coletiva de imprensa, ao término do encontro, o Presidente Chirac lembrou que a iniciativa franco-alemã representava continuidade da iniciativa franco-britânica de St Malo (dez/98), enfatizando a necessidade de se ter, em Bruxelas, uma estrutura da UE com capacidade para se dedicar à política de segurança da Europa. Chirac disse ainda que a crescente identidade européia na área de segurança "*representará uma contribuição essencial para um mundo multipolar com o qual a França se identifica profundamente*". [59]

Analistas alemães acreditam que o conflito de Kosovo constitui um marco decisivo nos esforços para a construção de um sistema de segurança europeu,

independente dos EUA. Há um certo consenso que o papel assumido pela Alemanha, como ator importante, que participou ativamente de missões de reconhecimento da OTAN e contribuiu com cerca de 8000 homens para a força de paz, a credencia para uma atuação mais ativa e uma posição de liderança nessa iniciativa. Karl Kaiser, conhecido especialista alemão em RI, comenta: "*até agora foi a França que liderou o movimento em prol de uma força militar que possa ser um parceiro em pé de igualdade com os Estados Unidos na OTAN e que possa dedicar-se aos interesses europeus sem ter sempre que recorrer aos EUA para ajuda*". Ele argumenta que a Alemanha irá agora desempenhar um papel importante, ao lado de seus parceiros europeus, na tarefa de criação de uma força pan-européia de reação rápida, que esteja sempre de prontidão e possa ser mobilizada em ocasiões de crise, sem a necessidade de envolvimento direto dos Estados Unidos.[60]

Tudo indica que a Alemanha assumirá, também, papel político mais importante no processo de criação de um sistema de segurança pan-europeu, e que tal sistema não poderá excluir a Rússia. Negociações nesse sentido estariam em andamento na OSCE, mas personagens envolvidas nessas negociações, conduzidas em caracter reservado, apontam para uma série de obstáculos. Admite-se, reservadamente, que a crise de Kosovo demonstrou não ser possível a construção de um sistema de segurança na Europa sem a participação plena da Rússia. Acredita-se, ainda, que a crise de Kosovo contribuiu também para aprofundar as desconfianças que círculos políticos e militares russos nutrem em relação à OTAN e seus objetivos na Europa. A Alemanha seria atualmente o país europeu com mais credenciais para mediar negociações que contribuam para contornar tais obstáculos, em virtude do bom relacionamento mantido com a URSS/Rússia, desde a época de Kohl e Gorbachev e, obviamente, por sua posição chave tanto na UE como na Aliança Atlântica.

Não obstante a atitude mais aberta demonstrada pelo Governo Schröder no sentido de um maior envolvimento político e militar da Alemanha nos assuntos europeus, esse novo papel de liderança certamente exigirá novas responsabilidades, inclusive com maiores gastos e investimentos, em novos sistemas de defesa, por exemplo. A Alemanha já luta com sérias dificuldades orçamentárias, com um enorme déficit, decorrente em parte da unificação, além de uma alta taxa de desemprego. Sem dúvida, uma grande parcela da população alemã, se tiver oportunidade de escolher, preferirá destinar mais recursos para programas sociais do que com defesa.

Em conferência que pronunciou em Reykjavik (09/09/99), o secretário-geral da UEO destacou que as questões cruciais hoje na Europa são de natureza substantiva. Em 1997 os gastos per capita dos europeus com defesa (com exceção da Turquia e da Grécia) corresponderam a pouco mais da metade do que gastaram os EUA no mesmo período. Em Pesquisa e Desenvolvimento o contraste é ainda maior: os EUA gastam seis vezes mais do que seus aliados europeus. Além disso os europeus não contam ainda com certas facilidades consideradas cruciais para segurança e defesa, como

satélites de inteligência, transporte, comando e controle estratégicos. Desde o fim da Guerra Fria os europeus não tinham percebido tais deficiências em matéria de defesa, o que só aconteceu agora com a crise de Kosovo, salientou o secretário-geral da OEO.[61]

Estudo divulgado (21/10/99) pelo ***International Institute of Strategic Studies-IISS***, de Londres, valendo-se de dados atualizados, corrobora as afirmações do secretário-geral da UEO: a campanha de Kosovo revelou, de fato, grandes diferenças na capacidade militar dos EUA e seus aliados europeus, e sérias deficiências que teriam de ser superadas para que as metas estabelecidas na Reunião de Colônia (jun/99) possam ser minimamente cumpridas. Tais deficiências só poderiam ser superadas mediante volumosos investimentos, o que vai de encontro às limitações de recursos, uma vez que os orçamentos de todos os membros europeus da OTAN, somados, mantêm-se nos níveis anteriores, ou seja, o equivalente a cerca de metade do que gastam os EUA. [62]

Inegavelmente. os EUA estão muito mais avançados tecnologicamente e continuam dispostos a investir em pesquisa e em inovações, o que não tem acontecido com seus aliados europeus, possivelmente com exceção da França que há tempos vem construindo uma indústria bélica sofisticada e, certamente, seria a primeira a ser beneficiadas com a criação de um sistema de defesa genuinamente europeu. Todavia, há que considerar, ainda, o compromisso tácito da UE, inclusive da França, obviamente, com a reconstrução e recuperação econômica dos países balcânicos, o que também exigiria a mobilização de bilhões de euros, como declarou Chris Patten, novo Comissário da UE para Relações Exteriores.[63]

Em exposição feita perante um foro sobre Relações Internacionais realizado em Rimini (14/08/99), Lamberto Dini, líder político italiano, salienta que a ação dos EUA nos Bálcãs "*compensou pelas limitações da Europa como entidade política e como um poder militar não-existente*". Dini enfatizou que embora a guerra tenha sido por uma causa justa, a ação da OTAN suscitou questões de legalidade. Ao intervir nos Bálcãs, a OTAN desconsiderou o princípio da soberania; assim, um novo código de disciplina e prática política teria que ser estabelecido. "*A responsabilidade da OTAN se estendeu a um terreno mais amplo, mas como isso irá se conciliar com a legitimidade das Nações Unidas?*" É preciso, portanto, aperfeiçoar os instrumentos legais para torná-los mais democráticos e mais pluralistas, enfatizou Dini, acrescentando que a Europa agora deverá se assegurar que terá co-responsabilidade, com os EUA, na construção da paz e estabilidade nos Bálcãs. Para isso a "*UE necessitaria de uma política externa e de defesa mais forte*".[64]

De acordo com Martin Ortega,[65] pesquisador da UEO, mesmo que as medidas institucionais ensaiadas em outras ocasiões e ratificadas na reunião do Conselho de Ministros da UE (Colônia, 3-4/6/99), sejam postas em prática, elas serão insuficientes, uma vez que o problema maior continua a ser de natureza política. Mesmo que a UE venha a incorporar a UEO até o final do ano 2000, como previsto, passando assim a

contar com seu próprio aparato militar, permanece a dúvida se esse aparato seria utilizado em situações semelhantes a da Bósnia e a de Kosovo. Numa análise sucinta, Ortega refere-se a "três lições de eventos recentes" que ajudam a compreender melhor a situação.[66]

A primeira lição tem a ver com as crises da Bósnia e de Kosovo; ambas contribuíram para demonstrar que a Europa não está disposta a enfrentar, sozinha, a administração de crises e muito menos a manutenção da paz. Em vez de enfrentar a crise de Kosovo, os governos europeus decidiram que seria, novamente, mais sensato e mais confiável, agir sob a proteção da OTAN, ficando praticamente toda a responsabilidade tanto em termos de decisões como de recursos (humanos, técnicos, bélicos, financeiros, etc.) por conta da OTAN, que na verdade são proporcionados, em grande parte, pelos EUA. Até agora não houve demonstração concreta da disposição de governos europeus realizarem qualquer tipo de operação Petersberg, ou qualquer outro aspecto da política de defesa comum, prevista no Tratado de Maastricht e reiterada no Tratado de Amsterdã. Conforme salienta o mesmo autor, essa pode ser uma decepção para todos aqueles que sempre defenderam '*une Europe de la défense*'.

A segunda lição relaciona-se com a situação na Bósnia, que permanece potencialmente explosiva, e ilustra as dificuldades envolvidas na solução de conflitos históricos, que envolvem diversidades culturais, étnicas, religiosas, etc. A 'modernização' da Bosnia e de Kosovo terá que ser feita como parte de um esforço mais amplo, que incluiria praticamente toda a região dos Bálcãs e países vizinhos, o que representa uma tarefa formidável, que exigirá tempo, energia, muito dinheiro e vidas humanas. Não há evidência de que os europeus estejam dispostos a assumir sozinhos (sem a OTAN e sem os EUA), responsabilidade pela manutenção da paz, pelo desenvolvimento institucional e pela 'tutela' de toda a região.

Em terceiro lugar, o Tratado da União Européia define a Europa sob os primas econômico e político, enquanto que sob o ângulo estratégico ela tem sido definida como 'parte da área euro-atlântica'; como tal, tanto os conflitos 'inter-nacionais' como 'nacionais', que possam afetar a estabilidade e a segurança, são de competência da OTAN. De acordo com seu novo conceito de estratégia, caberia à própria OTAN garantir a paz e a segurança na área euro-atlântica, e a tendência seria que a UE-UEO e o CS da ONU continuariam como meros atores coadjuvantes. Sob essa ótica, torna-se ambíguo o papel da UE, especialmente com relação a seus vizinhos que não fazem parte da UE. Outra fonte de incertezas e ambigüidades é a falta de definição mais precisa da área de atuação da OTAN, o que tem gerado dificuldades, inclusive com a Rússia, conforme já se mencionou. Em Reunião de Cúpula de 22 Países do Mar Negro e do Báltico, realizada em Yalta (11-12/09/99), tanto o Vice-Primeiro Ministro da Rússia, Viktor Khristenko, como o Presidente da Ucrânia, Leonid Kuchma, chamaram atenção para a ameaça de uma nova divisão da Europa, com o ingresso na OTAN e na UE de alguns países aliados da ex-URSS, enquanto outros, além de serem preteridos, são submetidos a vários tipos

de restrições e obstáculos, inclusive quanto à liberdade de seus cidadãos se movimentarem livremente na Europa. Khristenko salienatou que... *Uma maior expansão da OTAN, incluindo os Estados Bálticos e os do Sudoeste da Europa, levaria à criação de novas linhas divisórias e não contribuiria para a consolidação da segurança.*[67]

Há ainda uma situação peculiar dos países europeus que pertencem tanto a OTAN como a UE, que são compelidos a manter orientação 'dupla' de sua política externa e de segurança: uma política externa e de segurança comum, baseada na cooperação (UE), e uma política externa e de segurança mais afirmativa (OTAN).

Tudo indica que Schröder, Chirac, Blair, Romano Prodi e outros líderes europeus, não obstante as dificuldades, inerentes a cada um de seus países, no próprio seio da UE e da Aliança Atlântica, estão determinados a promover as mudanças e inovações necessárias para que a Europa assuma responsabilidade pela sua própria segurança. No entanto, permanece um certo ceticismo com respeito à disposição dos europeus em gastarem os bilhões de dólares, ou euros, necessários para a construção de um pilar europeu de defesa, suficientemente forte e confiável em termos militares e políticos.

Embora ainda seja prematuro extrair conclusões definitivas sobre os efeitos do conflito de Kosovo sobre as **atitudes e relações transatlânticas**, pronunciamento recente feito no ***Royal Institute of International Affairs,*** em Londres, por Strobe Talbott, segundo homem mais importante no Departamento de Estado, deixa claro que os EUA não estariam dispostos a assumir, no futuro, papel predominante numa eventual crise européia, seja do ponto de vista político, militar ou econômico.[68] Talbott alerta sobre a existência de uma 'assimetria' nas relações transatlânticas e recomenda a busca de alternativas que contribuam para reequilibrar os respectivos papéis. Ele aponta a Identidade Européia de Segurança e Defesa (*European Security and Defense Identity-ESDI)* e a Iniciativa de Capacitação em Defesa *(Defense Capabilities Iniciative-DCI)* como duas importantes dimensões nessas relações. Os EUA apoiam, de maneira inequívoca, a ESDI como um conceito; mas na medida que a ESDI se transformar em realidade, esse apoio estará condicionado às respostas a duas questões: (1) a ESDI funciona? (2) ela ajuda a manter a Aliança unida? Para Talbott Aliança envolve europeus e não europeus, UE e não-UE; não será de interesse dos EUA, enfatiza ele, ver uma ESDI que nasce na OTAN, cresce fora da OTAN e poderá transformar-se numa duplicata da OTAN, com a qual poderá competir, no futuro. Portanto, enfatiza o subsecretário, os EUA e o Canadá irão observar a maneira como a UE define suas relações de segurança com os outros seis aliados que não pertencem à UE: Islândia, Noruega, Hungria, Polônia, República Checa e Turquia. A expectativa é que uma vez que a ESDI se torne realidade, todos os aliados, sempre que possível, continuarão a agir em cooperação.

Talbott lembra que foram justamente esses os princípios aprovados pelo Conselho de Ministros da OTAN em Berlim, em 1996, e ratificados em Washington, em abril de 1999. No entanto, alega ele, em duas ocasiões foram emitidos sinais

diferentes: primeiro, como resultado da Cúpula franco-britânica de St. Malo (dez/98), e depois através da Declaração de Colônia (jun/99). Os aliados não pertencentes à UE poderiam se considerar alijados das estruturas de planejamento e do processo decisório, ou poderiam entender que a intenção da UE seria agir, sempre que possível, independentemente da Aliança e não através dela, como se esperaria. A DCI foi anunciada na Reunião de Washington e tem o propósito de contornar constrangimentos e limitações, que se tornaram mais evidentes durante a operação de Kosovo. Em virtude de limitações orçamentárias, enfrentadas por todos, o desafio aqui não seria tanto gastar mais, mas ser mais eficiente.

VI. CONCLUSÃO

O principal objetivo do presente trabalho foi examinar os efeitos da crise de Kosovo sobre a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa. Foram revistos os objetivos, as características, o papel e as atividades desempenhadas pela UEO, pela OTAN e pela OSCE. Foram também analisadas, sucintamente, as relações dessas instituições com a UE e, em particular, as relações UE-UEO, assim como alguns aspectos da política dos EUA, da Alemanha, da França e da Inglaterra, com relação à segurança e cooperação na Europa.

A UEO e a OTAN surgiram em conseqüência de preocupações com defesa e segurança numa fase em que a Europa se esforçava num processo de reconstrução, ao mesmo tempo em que se acentuavam as divisões ideológicas Leste-Oeste e as confrontações que levaram à Guerra Fria. A CSCE/OSCE surgiu quase trinta anos mais tarde, como foro diplomático que, em clima de *détente,* iria contribuir para o fortalecimento de mecanismos de diálogo e cooperação, e assim incentivar mudanças em áreas importantes como direitos humanos, liberdades individuais, democracia. Portanto, a CSCE/OSCE despontou como instituição também dedicada à segurança e cooperação, mas principalmente como instrumentos para construir ou manter a paz e fortalecer a democracia. Tudo indica que essa linha de ação será mantida pela OSCE.

Em mais de 50 anos de existência, a UEO e a OTAN têm passado por períodos intermitentes de colaboração, competição e aparente rivalidade. Isso decorre, em parte, das suas respectivas características. Embora a preocupação básica que uniu os países em torno da UEO fosse de segurança e defesa, havia também outras motivações, como a recuperação econômica, a união e a integração da Europa Ocidental. A OTAN surgiu com objetivos nitidamente militares, tendo sido o instrumento que formalizou o compromisso dos EUA e do Canadá com a segurança e defesa da Europa Ocidental, o que resultou, inevitavelmente, em forte presença militar norte-americana em solo europeu. Na medida em que a CE/UE se tornava mais sólida, surgiram em seu seio esforços no sentido de revitalizar a UEO como o pilar europeu da Aliança Atlântica.

Com sua retirada da estrutura militar da OTAN, em 1966, a França passou a defender o fortalecimento da UEO, como instituição independente ou vinculada à CE/UE; essa postura da França teve origens na estratégia formulada por DeGaule, que eventualmente iria conduzir a um mundo multipolar, no qual a Europa teria papel relevante. A Grã-Bretanha evoluiu de uma situação em que apoiava abertamente a OTAN, mantendo reserva frente a qualquer política européia de segurança e defesa comum, na era Thatcher (o que inclusive contrariava a posição de Bush) para a atual postura de Tony Blair, favorável à absorção da UEO pela UE. A Alemanha apoiava uma OTAN forte, mas ao mesmo tempo se preocupava em preservar o relacionamento especial que mantinha com a França, do qual dependia o sucesso da CE/UE; portanto, ela procurava conciliar o apoio à Aliança Atlântica, a solidariedade à posição da França e, obviamente, o fortalecimento crescente da CE/UE. Sob a presidência da Alemanha, o Conselho Europeu aprovou a Declaração de Colônia, que ratifica a intenção de dotar a UE de condições que permitam cumprir seus compromissos na área das missões de Petersberg. Nesse contexto, prevê-se a incorporação da UEO à UE até o final do ano 2000.

Há indícios de que o conflito de Kosovo constitui um marco decisivo nos esforços para a construção de um sistema de segurança e defesa genuinamente europeu. Schröder, Chirac, Blair, Prodi e outros líderes, não obstante dificuldades em seus respectivos países, na UE e na Aliança Atlântica, mostram-se determinados a promover as mudanças e inovações necessárias para que a Europa assuma responsabilidade por sua própria segurança e defesa. O estudo aponta para o papel de fundamental importância da UE na formulação e implementação de uma nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa; sua atuação crescerá de importância com a incorporação de novos membros da Europa Centro-Oriental, numa primeira fase, e dos países balcânicos em etapas posteriores.

Quanto aos efeitos do conflito de Kosovo sobre as atitudes e relações transatlânticas, autoridades norte-americanas têm declarado que os EUA não assumiriam papel de liderança na solução de novas crises européias; apoiam a ESDI como um conceito, mas na medida que essa iniciativa se transforme em realidade, o apoio dos EUA se condicionaria à continuidade de cooperação e atuação conjunta de todos os aliados, que na ótica norte-americana incluem a UE, países europeus membros da OTAN e não pertencentes à UE, USA e Canadá.

Muitos analistas acreditam que a Alemanha terá atuação mais ativa e posição de destaque, ao lado da França, da Grã-Bretanha, e de outros parceiros europeus, na construção de uma nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa. Entretanto, essa posição de liderança se condicionaria ao equacionamento de problemas econômicos e políticos domésticos.

Além do exposto anteriormente, algumas conclusões mais gerais emergem do estudo. A primeira é que a problemática da segurança e cooperação na Europa pós-Guerra Fria difere de maneira significativa daquela vigente até o final da década de 80,

quando a questão era tratada sob a ótica realista; desapareceu o inimigo comum (URSS e seus aliados), mas ressurgiram as confrontações e conflitos nutridos por divergências étnicas, religiosas, culturais e nacionalistas, mantidas por décadas em estado latente; o conflito de Kosovo contribuiu para tornar esse quadro ainda mais complexo, mostrando também que sua solução só será viável mediante um grande esforço conjunto, principalmente dos europeus. A segunda é que a questão de segurança e cooperação na Europa tem passado por um rápido processo de transformações, inclusive conceituais, exigindo por isso decisões de natureza societária, econômica, política, cultural e ambiental, e não apenas na esfera militar e estratégica. A terceira é que a segurança e cooperação na Europa atual depende, crescentemente, da interação entre governos nacionais e instituições internacionais; o Estado, em geral e particularmente na Europa, tem experimentado rápidas mudanças, em conseqüência da aceleração dos processos de globalização da economia e da rápida disseminação de novas tecnologias, levando a um maior grau de interdependência no plano internacional; os processos de integração econômica na Europa têm criado ou fortalecido atores interestatais e supranacionais (o Banco Central Europeu, o Parlamento Europeu, por exemplo), permitindo o surgimento de denominadores comuns, cujos princípios, normas, regras e valores passam a emanar principalmente de tais instituições, contribuindo assim para sua crescente relevância como atores regionais e internacionais.

Quanto ao marco de referência utilizado neste trabalho, é oportuno salientar ser ele ainda incompleto; por isso necessitaria de maior sistematização e de um refinamento teórico mais aprofundado. Ele mostrou-se útil, principalmente como quadro conceitual e como referencial interpretativo. Estudos futuros poderiam se voltar também para um esforço explicativo. Uma preocupação muitas vezes presente na abordagem institucionalista era demonstrar – quase sempre como uma reação a posições e críticas de realistas e neo-realistas – que os estudos das instituições internacionais podiam oferecer contribuição para o aperfeiçoamento teórico e metodológico das RI. Hoje esse argumento parece, em geral, superado. De modo que outras indagações, de natureza mais específica, passam a ter mais relevância, como por exemplo: Qual o papel exercido pelas instituições internacionais, a longo prazo, sobre os sistemas políticos nacionais? E sobre a estrutura da política mundial? Podem as instituições internacionais orientar o comportamento de outros atores (dos Estados-membros, por exemplo) em direções pré-determinadas e com relação a questões específicas? Podem as instituições internacionais contribuir para reestruturar instituições domésticas? Qual a influência das instituições internacionais sobre democracia e sua institucionalização e continuidade? Embora algumas destas indagações tenham permeado o presente estudo, pelo menos implicitamente, somente através de futuras pesquisas será possível examiná-las com a especificidade e a profundidade desejáveis. Seria desejável, também, que futuros estudos examinem o papel de outros países europeus e não europeus (outros membros da UE, países da

Europa Centro-Oriental, da Rússia, do Canadá) frente à nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa.

NOTAS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] Ver, por exemplo, KUPCHAN, Charles A. (ed.). **Nationalism and Nationalities in the New Europe.** Ithaca, Cornell University Press, 1995, uma coleção de trabalhos que examinam o ressurgimento de vários tipos de nacionalismos na Europa.

[2] HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and Remaking of World Order.** New York, Simon & Schuster, 1996, 367.

[3] **O Estado de São Paulo,** 07/06/98, pág. A27.

[4] **Irredentismo** significa literalmente "política de libertar de poder estranho povos da mesma raça" (**Novo Dicionário Aurélio,** pág. 790, s/d). Há hoje na Hungria um movimento no sentido de destacar e fortalecer as minorias húngaras em países vizinhos, como a Romênia, onde há inclusive um partido húngaro, parte da atual coalizão governamental.

[5] Ver DORMAN, Andrew M. & TREACHER, Adrian. **European Security. An Introduction to Security Issues in Post Cold War Europe.** Brookfiel, Vermont, 1995, esp. Cap. V.

[6] A Primeira Cimeira que reuniu no Rio de Janeiro, em junho/99, países da CE e da América Latina e Caribe, foi um marco importante no processo de cooperação entre a CE e a América Latina.

[7] Os dois trabalhos anteriores, já referenciados (GUIMARÃES, *op. cit.*, 1997 e GUIMARÃES, *op. cit., 1998)* contêm retrospectivas históricas e outras informações sobre cada uma das três instituições – OTAN, UEO e OSCE –, partindo de suas origens e procurando destacar os aspectos mais relevantes de sua atuação ao longo dos anos e na atualidade. Portanto, a fim de evitar repetição desnecessária, serão mencionados apenas aqueles aspectos ou episódios considerados indispensáveis para clareza do presente trabalho.

[8] DORMAN & TREACHER, 1995, *op. cit.*, págs. 2-3.

[9] ASH, Timothy Garton. *Europe´s Endangered Liberal Order.* **Foreign Affairs,** Vol. 77, No. 2, págs. 51-65.

[10] O Banco Mundial utiliza os termos Novos Estados Independentes (NEI) para designar o mesmo grupo de países, quais sejam: Armênia, Azerbaijão, Bielo-Rússia, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldova, Quirguízia, Rússia, Tadjiquistão, Turcomênia, Ucrânia e Uzbequistão. Ver, BANCO MUNDIAl, *op.cit.,* pág. ix.

[11] GRIECO, Joseph. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realistic Critique of the Newest Liberal Institucionaoism". Págs. 151-171 *in* KEGLEY, Jr, Charles W. (Org.). **Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge.** New York, St. Masratin´s Press, 1995.

[12] A teoria funcionalista é representada principalmente por MITRANY, David. **A Working Peace System.** Chicago, Quadrangle Press, 1966 e por HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization**. Stannford, Calif., Stannford University Press, 1964. Sobre neofuncionalism ver: NYE, Jr., Joseph. *Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functinal Model".* Págs. 192-231 *in* LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart A. (Orgs.). **Regional Integration: Theory and Research.** Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971. A teoria da interdependência está representada por COOPER, Richard N. *Economic Interdependece and Foreign Policies in the 1970s.* **World Politics** 24 (Jan

1972), págs. 158-81 and KEOHANE, Robert O. & NYE, Jr., Joseph S. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston, Little, Brown, 1977.

[13] Ver: AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation.** New York, Basic Books, 1984; AXELROD, Robert & KEOHANE, Robert O. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.* **World Politics** 38 (October 1985), págs. 226-254; KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press, 1984.

[14] Ver KRASNER, Stephen D (Org.). **International Regimes.** Ithaca, Cornell University Press, 1982.

[15] KEOHANE, Robert O. **Insternational Institutions and State Power.** Boulder, Westview, 1989, p. 3.

[16] LEVY, Marc A., YOUNG, Oran R. & ZÜRN, Michael. *The Study of International Regimes.* **European Journal of International Relations** (1995) 1, 3, 267-330.

[17] Para uma comparação sucinta entre realismo, liberalismo e institucionalismo, ver: KEOHANE, Robert O. & Nye, Joseph S. *Introduction: The End of the Cold War in Europe.* Pags. 1-19 *in* KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. & HOFFMANN, Stanley (Eds). **After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe. 1989-1991.** Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993. Ver também KEGLEY, Jr., Charles W. **Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge.** New York, St. Martin´s Press, 1995.

[18] Ver, KANT, Immanuel. *Perpetual Peace: A Philosophica Skethch.* Págs. 93-130 *in* REISS, Hans (ed.). **Kant: Political Writings.** Cambridge, Mass., Cabridge University Press, 1991, 2ª. ed.; DEUTSCH, Karl W. *et al.* **Political Community and the North Atlantic Area.** Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957. Para um tratamento mais completo da abordagem liberal em RI ver: CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Friedensstrategien.** Paderborn, Schöningh, 1986; MORAVESIK, Andrew. **Liberalism and International Relations Theory**. Cambridge, Mass., Center for International Affair, Harvard University, 1993; RUSSETT, Bruce. **Grasping the Democratic Peace.** Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993; DOYLE, Michael, *Liberalism and World Politics*. **American Political Science Review**, Vol. 80, No. 4 (1986), págs,. 1151-1169.

[19] Ver, por exemplo, MAOZ, Zeev & ABDOLALI, Nasrin. *Regime Types and International Conflicts, 1816-1976.* **Journal of Conflict Resolution**, 33 (March 1989); KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph. **Power and Interdependece: World Politics in Transition**. Boston, Mass., Little, Brown, 1977; RISSE-KAPPEN, Thomas. **Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy.** Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995.

[20] Ver RISSE-KAPPEN, *op. cit.,* págs. 24-29.

[21] Ver, entre outros, BULL, 1977, *op. cit.;* WALTZ, 1979, *op. cit.;* TICKNER, 1995, *op. cit.*.

[22] Ver JERVIS, Robert. *Cooperation under the Security Dilemma.* **World Politics,** 30 (January 1978), pág. 169; JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics.** Princeton, Princeton University Press, 1976, cap. 3; GLASER, Charles L. *The Security Dilemma Revisited*. **World Politics,** 50 (October 1997), págs. 171-201.

[23] Em trabalho recente Sperling & Kirchner analisam em detalhe a inter-relação entre os arranjos de natureza militar, comercial, financeira e ambiental na Europa atual. Ver: SPERLING, James & KIRCHNER, Emil. **Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation.** New York, St. Martin´s Press, 1997, 287 pags.

[24] *"To those critical of realist strategic thinking, the military security of the state seemed synonimous with insecurity of individuals held hostages to nuclear deterrence"* (TICKNER, 1995, *op. cit.* pág. 177).

[25] GUIMARÃES, Lytton L. *A União Soviética e a Nova Europa.* **Política e Estratégia.** Vol. VIII, Nos. 2/4 (abril-dez 1990), págs. 190-212.

[26] TICKNER, *op. cit.*, pág. 182.

[27] WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** Oxford, Oxford University Press, 1987.

[28] TICKNER, *op. cit.,* págs. 181-183.

[29] BOUTROS-GHALI, Boutros. *Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century.* **Vital Speeches of the Day.** Vol. LXI, No. 11, 15 March 1995, págs. 322-324; BOUTROS-GHALI, Boutros. *Global Leadership After the Cold War*. **Foreign Affairs,** Vol. 75, No. 2, March-April 1996, págs. 86-98.

[30] Duas dissertações de mestrado, orientadas pelo autor deste trabalho, analisam o papel da ONU nesse processo de manutenção da paz e segurança. Ver BERNARDES FILHO, Lincoln. *A Atuação das Nações Unidas na Manutenção da Paz e Segurança Internacionais Pós-Guerra Fria (1989-1996)*, Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 1997, 108 págs.; DOOLEY, Maj. Robert C. *Operações Multinacionais de Paz: Uma Análise de Sua Utilização pelo Sistema Internacional*. Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 1997, 113 págs.

[31] BUZAN, Barry. *Is International Security Possible? In* BOOTH, Ken (org.). **New Thinking About Strategy and International Security.** London, Harper Collins Academic, 1991, pág. 31.

[32] DORMAN & TREACHER, 1995, *op. cit.,* pág. 5.

[33] BRAINBRIDGE & TEASDALE, *op. cit.,* págs. 24, 477-479; DORMAN & TREACHER, *op. cit.,* págs. 7-19. Em 1951 a Grécia e a Turquia aderiram à OTAN.

[34] BRAINBRIDGE & TEASDALE, *op. cit.,* págs. 348-350; DORMAN & TREACHER, *op. cit.,* págs. 7-19, 43-73.

[35] Parte das informações aqui utilizadas são baseadas no trabalho: GUIMARÃES, Lytton L. *"Organização para Segurança e Cooperação na Europa-OSCE*: *Origens, Institucionalização, Desafios*. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional,** Ano XLIX, Janeiro/Junho 1996, Nos. 101/103, págs. 145-160

[36] OSCE, *Charter of Paris for a New Europe,* 16 November 1990/Version 2 (mimeo).

[37] Ver, por exemplo, ROTFELD, A. D. *European Security Structures in Transition*. **SIPRI, Yearbook 1992**, págs. 577-579; SWITALSKI, Piotr. *The Role of the CSCE in Conflict Setlement.* **The Polish Quarterly of International Affairs.** Autumn 1993, Vol. II, no. 4, págs. 27-50.

[38] CSCE. *Documento di Budapest 1994. Verso una Nuova Era di Autentico Partenariato.* 46 págs. (mimeo); KOVÁCS, László, Minister of Foreign Affairs. *CSCS: An Institution of Permanent Dialogue.* **The Hangarian Observer,** Vol. VII no. 11 (Nov. 1994), págs. 2-6.

[39] A Orgnização para a Cooperação Econômica Européia (*Organization for European Economic Co-operation),* fundada em 1948 para coordenar o programa de recuperação econômica da Europa, criado pelo Plano Marshall, foi posteriormente transformada em Organização para a Cooperação e o Desenvolvmento (*Organization for Economic Co-operation and Development).*

[40] BRAINBRIDGE & TEASDAALE, *op. cit., págs. 477-478.*

[41] *WEU: Extraordinary sessions of Assembly´s van Eekelen´s proposals – Eysken´s speech.* **Atlantic News,** No. 2005, 23 Mr.1990, p.4.

[42] WESTERN EUROPEAN UNION. *WEU´s Role and Perspective after Amsterdam and Madrid.* Speech by the Rt. Hon. George Robertson, MP, UK Secretary of State for Defence. Rhodes, 11 May 1998, pág. 1.

[43] CHARLEMAGNE. **The Economist,** July 18th 1998, pág. 48.

[44] Essa visão da CSCE é expressa no ***Communiqué*** de 15/12/89, do North Atlantic Council.

[45] A OSCE mantém missões nos seguintes países e regiões: Kosovo, Bósnia e Heregóvina, Croácia, Estônia, Geórgia, Letônia, Moldava, Tadjiquistão, República da Macedônia e Ucrânia. Há Grupos de Apoio na Chechênia, na Albânia, na Bielorússia, e um Escritório de Apoio na Ásia Central. As atividades de campo se concentram no Sudeste da Europa – Kosovo, Bósnia-Herzegóvina, Croácia e Albânia.

[46] Missões especiais foram enviadas à Georgia (1992), à Moldava (1993) e à Chechênia, para onde foi enviado representante especial do CiO em três ocasiões diferentes, durante o período mais crítico do conflito (1995). Um grupo de apoio aos direitos humanos foi também enviado a Moscou, a fim de exercer papel mediador junto às autoridades russas. A presença na região de representantes da OSCE tornou-se importante, não só para as negociações que permitiram cessar as hostilidades, mas também no processo de reconstrução da sociedade civil.

[47] OSCE. *Progress Report on the Security Model Discussion 1995-1996.* Lisbon, 30 November 1996, 9 págs.

[48] PETERSEN, Niels Helveg. *Main Events During the Danish OSCE-Chairmanship 1997.* Dinamarca, Ministro das Relações Exteriores/OSCE, Dez. 1997, 12 págs.

[49] OSCE, *Address by Professor Bronislaw Geremek, Minister of Foreign Affairs of Poland, OSCE Chairman-in-Office on a need to strengthen OSCE perfomance in conflict prevention and developing comprehensive segurity*, Permanent Council, Vienna, 17 June 1998, 6 págs.; OSCE, *Address by the OSCE Chairman-in-Office Professor Bronislaw Geremek, Minister for Foreign Affairs of Poland, at the Seventh Annual Session of the Parliamentary Assembly,* Copenhague, 7 July 1998, 6 págs.

[50] IISS, **The Military Balance, 1989-90.** London, Brassey´s, pág. 24.

[51] Ver GEORGE, Stephen. **Politics and Policy in the European Union.** Oxford, Oxford University Press, 1996, 3rd ed, págs. 271 e seguintes.

[52] Ver MISSIOROLI, Antonio, *WEU Newsletter*, No. 25, June 1999.

[53] *Ibid.*

[54] van Eekelen, Willen. **Debating European Security, 1948-1998.** The Hague, sdu Publishers, 1998..

[55] Informações obtidas de várias fontes, como New York Times, Le Mond Diplomatique, OTAN.

[56] NATO, *NATO & Kosovo: Historical Overview*, July 16, 1999.

[57] Ver Craig R. WHITNEY, *European Union Vows to Become Military Power***, NYT,** 4 June 1999.

[58] Ver, VINACOUR, John. *A Push to Redefine Eurocorps Role.* **International Herald Tribune,** 31/05/99.

[59] *Ibid.*

[60] EGGLETON, Roland. *Kosovo Brings Shift in Attitudes Toward European Security.* **Central Europe Online-Features,** June 21, 1999.

[61] CUTILEIRO, José, *Discurso perante a Association for Western Cooperation,* Rejkjavi, 9/9/99.

[62] CENTRAL EUROPE ONLINE, *Kosovo Campaign Exposes Shortcomings for NATO´s European Allies.* CEO, Oct. 21, 1999, págs. 1-2.

[63] CENTRAL EUROPE ONLINE, *Patten Says in EU´s Interest to Aid Balkans.* CEO, Sept. 25, 1999, págs. 1-2. Ver também: LYLE, Robert. *US Wants Europe to Finance Balkan Reconstruction.* CEO, Sept. 18, 1999, págs. 1-2.

[64] CIN, *U.S. in Kosovo Made Up for EU Weakness, Dini Says"* **Central Europe Report**, 24 Aug 1999.

[65] ORTEGA, Martin, "Europe´s defence after Kosofo", *WEU Newsletter No. 26 (June 1999).*

[66] *Ibid.*

[67] CIR, *Ukraine and Russia Warn of New Europe Divide,* **Central Europe Report (Reuters),** Set. 11, 1999.

[68] Uma síntese desse pronunciamento foi publica em TALBOTT, Strobe. *Transatlantic Ties.* **Newsweek,** October 18, 1999, págs. 28-29.

O ESTADO COMO ATOR NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: NO MUNDO DA GLOBALIZAÇÃO, UMA VELHA DISCUSSÃO

Eiiti Sato *

Resumo

O artigo volta-se a análise da questão do Estado Nacional como principal ator das relações internacionais. Enseja uma análise comparativa que contempla a evolução do papel do Estado Nacional desde sua criação à era da Globalização.

Abstract

The article is dedicated to the issue of the National State as the central actor of international relations. It presents a comparative analysis on the evolution of the role of the National State in the international relations from its creation to the Globalisation era.

Palavras-chave:

Temas Globais – Globalização
Política Internacional – Teoria das Relações Internacionais

Desde fins dos anos 80 a globalização vem sendo um dos temas mais tratados nos mais diversos foros onde se discutem tendências econômicas, políticas e sociais. Os empresários, ao buscarem oportunidades de investimento tanto externos quanto internos, preocupam-se com o fato de que a competitividade de seus empreendimentos depende fortemente da percepção mais acurada dos possíveis posicionamentos que seus produtos e sua empresa possam ter no contexto de um mundo cada vez mais financeira e tecnologicamente integrado. Nos parlamentos e em outras instâncias políticas, em questões como a da reestruturação fiscal ou a da elaboração de programas de investimentos públicos e até mesmo a da revisão do quadro institucional em seu sentido mais amplo, o tema da globalização vem sendo tratado como condicionante de importância central. Instituições tradicionais como a universidade também têm sido atingidas por esse fenômeno, questionando cada vez mais o quanto aquilo que é ensinado ou pesquisado está em harmonia com as tendências no sentido da formação de entidades e sistemas que transcendem aos tradicionais limites da geografia política, isto sem falar no fato de que a pesquisa envolvendo instituições de várias nacionalidades também vai se tornando uma imposição da nova realidade econômica e tecnológica. Na área de relações internacionais o tema da globalização tem ocupado substancial parte da literatura especializada desde fins dos anos 80, principalmente após o fim da guerra fria.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, outubro/1998.

Nesse quadro, em que a vida no interior das nações vai se tornando cada vez mais articulada com o mundo além fronteiras, é inevitável o surgimento do debate sobre a idéia de soberania e, conseqüentemente, sobre a redefinição do papel do estado nacional em face de um mundo de regiões interdependentes, que se transforma num mundo de relações econômicas, políticas e sociais cada vez mais integradas. O argumento que se vai desenvolver neste ensaio é o de que, muito embora haja um visível aumento da importância de atores não estatais e das instâncias internacionais, o estado continua sendo um ator central no cenário internacional, uma vez que a tese do declínio da importância do estado como ator nas relações internacionais se associa à idéia, equivocada na opinião do autor, de que o processo de globalização pressupõe o enfraquecimento da instituição, que estaria perdendo suas funções para outras entidades, inclusive o próprio indivíduo, tornando-se em última instância, uma instituição anacrônica. A conclusão é a de que essas percepções decorrem do entendimento que se tem do papel atribuído ao estado como agente organizador da sociedade que, ao longo do tempo, alterna períodos em que esse papel é valorizado com períodos em que o estado é visto com reserva e desconfiança. Nessa perspectiva, dois aspectos da questão serão analisados: o avanço da institucionalização no sistema internacional e a intensificação das transações econômicas internacionais como manifestações típicas dessa alternância de visões acerca do estado como ator nas relações internacionais.

Estado, soberania e ordem política

O ponto de partida de análise da questão em apreço não poderia deixar de ser uma rápida incursão pelo contexto histórico que marcou o surgimento e desenvolvimento do estado nacional, uma vez que esse fenômeno não pode ser compreendido apenas como uma categoria abstrata, desvinculada da história que marcou seu estabelecimento e evolução neste breve período de predomínio da chamada "civilização ocidental". Esse aspecto parece da maior relevância já que o estudo da política, como todas as ciências sociais, não pode deixar de lado o fato de que, caracteristicamente, o fenômeno das relações humanas não é repetitivo em muitos aspectos essenciais. Ao contrário dos fenômenos físicos, em que o regime das marés ou a força da gravidade são fenômenos repetitivos com dimensões, causas e efeitos largamente mensuráveis, os fenômenos sociais têm a marca da individualidade: uma inflação de 15% ao ano, ocorrida no princípio dos anos 70, teria para a economia do Brasil de hoje um significado completamente diferente e, além disso, o fenômeno da inflação no Brasil, inevitavelmente, apresenta diferenças importantes em relação à de outros países. No início dos anos 70, a inflação próxima de 15% foi saudada como um dos aspectos visíveis do "milagre econômico brasileiro" enquanto hoje a ocorrência desse índice certamente significaria crise de largas proporções. Assim, "inflação" como

fenômeno geral e abstrato tem pouco interesse a não ser que seja matizado e qualificado em termos de particularidades relacionadas a períodos específicos de tempo e a países ou regiões. Esse talvez seja o principal motivo do declínio do interesse pelos métodos quantitativos aplicados às ciências sociais e pelo ressurgimento do interesse por abordagens mais compreensivas que procuram incorporar fatores de ordem política e cultural, que são mais fluidos mas não menos reais.

Com efeito, um dos fenômenos mais importantes que vai marcar a modernidade é o surgimento do estado nacional como categoria central na ordem política. Obviamente, a idéia de estado como forma básica de organização política das sociedades remonta à mais longínqua antigüidade e não é privilégio de nenhuma cultura em particular. Em todas as partes do mundo antigo e de civilizações de que se tem notícia, observa-se a ocorrência do fenômeno da organização de estados definindo formas diversas de exercício e distribuição de poder entre os indivíduos e grupos sociais. O estado nacional moderno, contudo, é uma particular forma de ocorrência desse fenômeno que se associa, de um lado, à experiência histórica européia e, de outro, ao fato de ter sido a instituição transposta, pela primeira vez, a outras regiões e culturas, tornando-a efetivamente universal pela composição de um verdadeiro sistema internacional, primeiro no cenário europeu e, depois, estendendo sua amplitude para o âmbito mundial. A associação da noção de estado com soberania iria constituir, por sua vez, um meio internacional caracterizado como anárquico.

Na atualidade, a percepção de que as múltiplas formas de relacionamento entre indivíduos e organizações, situados em territórios de diferentes estados nacionais, se chocam com a noção de soberania tem se disseminado entre analistas e entre os formuladores de políticas. Na realidade, pode-se dizer que essa percepção é, ao mesmo tempo, verdadeira e falsa. Em relação à soberania como capacidade dos estados agirem de forma completamente autônoma, a partir de decisões tomadas apenas no âmbito da estrutura política doméstica, existem hoje muitos atores no cenário internacional que, de muitas maneiras, minam essa capacidade, notadamente as grandes corporações transnacionais e as inúmeras organizações não governamentais.[1] Por outro lado, contudo, o estado continua sendo detentor inequívoco dos processos de legitimação do poder político baseado num amplo sistema de coerção institucionalizado significando, em última análise, que, necessariamente, o estabelecimento de normas de convivência para indivíduos ou instâncias coletivas, para que sejam garantidas, depende da autoridade estatal. Do ponto de vista jurídico, as questões relativas aos nacionais continua sendo essencialmente tratadas no âmbito do quadro jurídico e normativo interno, sendo ainda o Direito Internacional fortemente dependente da disposição com que as instâncias internas dos estados nacionais venham a aplicar decisões tomadas em foros internacionais.[2] Nesse quadro, entre os elementos que se associam ao entendimento do conceito de estado nacional, a noção de soberania emerge como o aspecto mais central a ser discutido na abordagem do presente tema.

F. H. Hinsley, em um exaustivo trabalho conceitual e histórico sobre o tema da soberania, inicia sua análise lembrando que "... os homens não manejam ou se submetem à soberania. Eles manejam ou se submetem à autoridade ou ao poder".[3] Ou seja, o conceito de soberania é vazio, a menos que esteja associado ao poder expresso por uma estrutura que confere autoridade e competência aos seus titulares para exercerem coercitivamente sua vontade, seja essa vontade produto do arbítrio individual, coletivo ou mesmo de leis e regras expressas constitucionalmente. Entretanto, como mostra Hinsley, a noção de soberania não é uma percepção presente em todas as sociedades organizadas de que se tem notícia na história, muito embora esteja visceralmente associada à idéia de estado e de poder. Por essa razão, argumenta Hinsley, "se desejarmos explicar porque os homens vieram a pensar o poder em termos de soberania, teremos, isto sim, de explicar porque eles concluiram que deveria haver uma autoridade final em suas sociedades...".[4]

Com efeito, os três elementos básicos do estado nacional moderno (território, povo e governo soberano) existiam muito antes de 1648, no entanto, o Tratado de Westphalia é considerado como tendo sido um marco importante por ter, entre outras cláusulas, consagrado o direito de unidades políticas se organizarem a partir de suas próprias opções religiosas. A possibilidade de fazer essa opção religiosa era fundamental para a consolidação do estado nacional porque significava a perda efetiva do poder da Igreja como autoridade universal, que se sobrepunha à autoridade dos "soberanos" sobre os seus reinos. Na Idade Média, as comunidades políticas européias estavam reunidas sob a égide da "Cristandade" onde, claramente, a noção de soberania não se associava aos reinos e principados. Ainda nos fins do século XV, por exemplo, foi uma bula papal que determinou a divisão das terras do Novo Mundo entre Espanha e Portugal. Ao arbitrar sobre uma questão que afetava tão profundamente os interesses desses reinos, a Igreja estava apenas usando de uma prerrogativa de autoridade que se sobrepunha de modo inequívoco aos governantes dessas e de outras unidades políticas da cristandade da época. Com a Reforma, contudo, o Protestantismo surge como alternativa, dividindo essa cristandade até então unida sob a égide da Igreja de Roma. A disputa entre os seguidores dessas duas vertentes da cristandade transforma-se em guerra entre reinos e principados que tentavam impor seus princípios religiosos e, conseqüentemente, sua autoridade sobre a parte oponente. Na esteira das guerras religiosas, que se estendia por décadas com violência e perseguições de parte a parte, a afirmação do estado nacional, ao qual se associa a prerrogativa da soberania, acaba surgindo como solução para o impasse gerado pela impossibilidade da Igreja Católica recompor sua autoridade sobre os reinos cristãos da Europa. Na filosofia política, as formulações de Hobbes traduzem a percepção de governantes e governados acerca da questão da soberania dos estados: cada unidade política organizada na forma de estado-nação assume essa condição na medida em que tenha meios, isto é, poder, para impor-se entre seus iguais.[5] No entanto, por outro lado, como lembra Hinsley muito

apropriadamente, "soberania é (também) um conceito pelo qual os homens têm procurado reforçar velhas formas de legitimação e *accountability*, ou no qual eles têm esperado basear novas versões desses meios pelos quais o poder é convertido em autoridade".[6]

Para o entendimento da questão, parece interessante a categorização utilizada por K. Litfin que, discutindo a questão da soberania em relação à implementação de políticas e medidas relacionadas à proteção ambiental, identifica três elementos como componentes da soberania: controle, legitimidade e autonomia.[7] Esses três elementos ou dimensões da soberania estão intimamente interligados de tal forma que a existência de um depende substancialmente da presença dos demais. O controle refere-se à capacidade das autoridades exercerem o poder com eficácia, ou seja, de fazerem valer as decisões tomadas no âmbito das instâncias decisórias da estrutura política. A legitimidade é a condição que torna o exercício do poder e da autoridade aceitos pela sociedade tornando, conseqüentemente, as instituições políticas estáveis. A autonomia, geralmente confundida com o próprio conceito de soberania, pode ser vista como uma moeda onde, numa face, há a prerrogativa do estado de fazer escolhas enquanto, na outra face, esse estado se mostra capaz de sustentar essas escolhas, inclusive em termos de responsabilidades e compromissos. O exercício da soberania, portanto, implica o reconhecimento do estado como o elemento básico de estruturação da ordem política e social num determinado território que é parte de um contexto amplo e variado, genericamente denominado meio internacional. O entendimento da soberania através dessa decomposição em seus elementos componentes facilita a formulação do paradoxo da globalização: são os estados mais bem estruturados, com instituições políticas mais estáveis, que se apresentam mais aptos para a globalização. Contrariamente, são os estados mais frágeis, onde a capacidade de controle é pouco eficaz, onde a legitimidade é freqüentemente contestada e onde a autonomia é mais limitada, os que têm mais dificuldade para integrar-se no processo de globalização. Esse fato ocorre porque a estabilidade e a garantia de eficácia na aplicação de normas e regras constituem requisitos básicos para a promoção de atividades econômicas, para o desenvolvimento de processos tecnológicos, assim como para que a sociedade possa se beneficiar das múltiplas possibilidades representadas pelos arranjos de cooperação internacional.

Em outras palavras, a ordem política estável é essencial à participação ativa das sociedades no processo de globalização e essa estabilidade só pode ser proporcionada pela existência de um estado forte. Obviamente, estado forte aqui não é entendido como estado autoritário, que a médio e longo prazos não se sustentam, mas no sentido de uma composição suficientemente equilibrada das três componentes propostas por Litfin. O historiador Paul Johnson, em sua obra *The Birth of the Modern* identifica os anos compreendidos entre 1815 e 1830 como um período chave para se compreender o processo de consolidação do que chama de sociedade moderna, caracterizada pela produção em grande escala, pelo uso intensivo da tecnologia e pela integração dos

mercados.[8] A razão mais importante encontrada por P. Johnson é o fato de que, pela primeira vez desde a ascensão do Ocidente, o mundo conheceu um período de paz, ao longo de quase uma geração, permitindo que os mercados comerciais e financeiros se desenvolvessem impulsionando fortemente a interligação de atividades e interesses econômicos. Na verdade, o século XIX representou em larga medida o período de consolidação dos estados nacionais na acepção de Stanley Hoffman: o reconhecimento da autoridade soberana de estados sobre seus respectivos territórios. O Concerto Europeu era o reflexo visível dessa realidade política que consagrava um meio internacional formado por soberanias. A estabilização da ordem política reduziu a incerteza e permitiu que as atividades econômicas pudessem ser desenvolvidas numa perspectiva de tempo maior, viabilizando investimentos e abrindo novas possibilidades para o desenvolvimento tecnológico.

A constituição de arranjos formais entre soberanias

O desenvolvimento de formas institucionalizadas de relacionamento entre diferentes soberanias foi uma decorrência inevitável do processo de consolidação do estado nacional moderno. Não apenas as trocas de bens, mas também os fluxos de investimentos, de mão de obra e de tecnologia, especialmente a partir do século XIX, formaram uma rede de atividades ligando interesses de indivíduos e grupos situados sob a jurisdição de diferentes estados nacionais. Obviamente, essa realidade cada vez mais complexa, tornava também crescente a dificuldade de se estabelecer distinções claras entre "interesses nacionais", que deveriam, presumivelmente, ser expressos pelos estados e pelas autoridades que os representavam. Essa situação é claramente contrastante com as circunstâncias, cada vez mais raras, em que uma unidade se vê ameaçada de invasão por um exército inimigo. No século XX esse processo iria se acelerar ainda mais, aumentando a sensação de incapacidade do estado até mesmo no que concerne à sua prerrogativa de exercer uma ação normativa sobre empresas e outras entidades situadas em território sob sua jurisdição, uma vez que normas e medidas, inevitavelmente, produzem efeitos sobre o potencial de ganhos e perdas desses agentes, em particular os de natureza econômica, cuja ação e interesses se expandiram cada vez mais para além dos limites das fronteiras definidas pela geografia política.

As iniciativas de cooperação, que iriam se traduzir na constituição de formas sistematizadas de relacionamento entre nacionais de diferentes estados soberanos, geralmente tiveram início fora do campo das relações políticas desenvolvidas por atores estatais. Ainda na Idade Média, a Liga Hanseática havia sido estabelecida com a finalidade de assegurar direitos e obrigações entre comerciantes de cerca de 200 cidades da Europa, que se espalhavam desde as Ilhas Britânicas até o Mediterrâneo. Muito embora sem uma carta ou estatuto que definisse a forma contratual dessas relações, a Liga tinha poderes efetivos baseados na mesma tradição medieval, que assegurava a

eficácia das ordens de cavalaria e das corporações de ofício.[9] A consolidação do estado moderno, contudo, passava a exigir o estabelecimento de um quadro normativo formalmente reconhecido pelas diferentes soberanias representadas pelos estados nacionais, uma vez que essa instância havia se tornado a base legitimadora da única autoridade capaz de assegurar o respeito, por parte de seus nacionais, a direitos e obrigações derivadas de contratos estabelecidos entre indivíduos e grupos, qualquer que fosse sua amplitude.

O surgimento da idéia de que as organizações internacionais iriam substituir os estados nacionais como instância máxima de autoridade política era um desenvolvimento inevitável e ocorre paralelamente ao processo de afirmação do estado nacional. Entre os trabalhos mais notáveis destaca-se a obra de Abbé de Saint-Pierre que, ainda no início do século XVIII, como solução para as continuadas e sucessivas guerras entre as soberanias, elabora uma proposta de criação de uma entidade inter-governamental que zelasse pela paz.[10] Desde o marco representado por Westphalia, quase duzentos anos se passaram até que as primeiras iniciativas de sistematização das formas interativas entre estados nacionais realmente tomassem forma organizada e fossem objetivadas em termos de organismos internacionais. Na verdade, a colaboração entre estados era conduzida através de tratados, que podiam ser mais ou menos duradouros, desde uma aliança para enfrentar uma determinada ameaça específica e imediata, ou na forma de uma união em torno de uma ameaça em estado potencial. Todavia, a institucionalização da cooperação em bases estáveis e permanentes, através de organizações formalmente constituídas, é um fenômeno bastante recente. O Concerto Europeu constituiu uma forma de articulação típica entre estados nacionais soberanos, mas não deu origem a uma organização, com normas e regras expressas numa carta constitutiva. Na segunda metade do século XIX, destaca-se o período em que Bismarck comandou a política externa da Alemanha recém-unificada e que ficou conhecido como a fase da política das alianças nas história das relações internacionais. Nesse período, cada potência européia procurava garantir sua segurança através de compromissos e visando à obtenção de colaboração de aliados em caso de agressão. Nesse quadro, indiscutivelmente, o meio internacional era marcado pela ação dos estados como atores centrais onde questões que interessavam mais especificamente a indivíduos e entidades coletivas, situados no âmbito de diferentes estados, geralmente não faziam parte da agenda internacional.

Parece muito ilustrativo lembrar aqui Inis Claude que, em seu estudo sobre as organizações internacionais[11], argumenta que a existência dessas entidades depende da ocorrência de quatro pré-condições: 1) deve haver um número considerável de estados independentes e estáveis; 2) deve existir pelo menos um fluxo significativo de contacto sistemático entre essas unidades; 3) os estados precisam desenvolver uma percepção da existência de problemas que derivam dessa coexistência; e 4) essa percepção deve se desdobrar no entendimento de que é necessário criar mecanismos

institucionais que regulem essa interação. Como o próprio Claude destaca, as duas primeiras pré-condições são materiais e objetivas enquanto as duas seguintes são percepções mais subjetivas. No caso das duas primeiras pré-condições fica claro que Claude parte do pressuposto de que as organizações internacionais não substituem o estado nacional mas, ao contrário, está fundado sobre a existência dessa instância política capaz de organizar as sociedades e de assumir e fazer cumprir compromissos. No caso das condições 3 e 4, isto é, as duas condições mais subjetivas, muitas controvérsias surgem envolvendo diferenças de percepção de vários tipos, evidenciando a natureza essencialmente política das organizações internacionais: quando é que se poderia afirmar, com certeza, que realmente existem problemas cuja origem está na interação entre estados e não em eventuais políticas domésticas? Em que medida existiria um consenso sobre problemas que poderiam ser solucionados ou benefícios que poderiam ser auferidos a partir da criação de uma entidade internacional? A quem a estrutura, as normas e os procedimentos de uma entidade internacional estabelecida deve beneficiar? Quem paga as contas? Que atividades devem ser estimuladas/restringidas?

Em muitos aspectos, a tradição realista trouxe contribuições muito importantes para a reflexão sobre essas questões, que implicam, inevitavelmente, alguma forma de entendimento sobre a estruturação da ordem internacional. A idéia da estabilidade hegemônica, isto é, a noção de que a ordem internacional e, conseqüentemente, a cooperação internacional surge da existência de uma potência hegemônica pode não ser a explicação para o fenômeno mas, com certeza, toda grande potência (e mesmo as nações menos influentes no meio internacional) procura impor "regimes" que lhe sejam favoráveis. Outra ordem de argumentos é apresentada por R. Gilpin: "... o papel do poder dominante é freqüentemente aceito por que é ele quem fornece certos bens coletivos tais como uma ordem econômica benéfica (estabilidade) ou a segurança internacional".[12] A ordem internacional do pós-guerra de 1945, quando foram criadas instituições de cooperação internacional que são centrais até hoje, foi claramente uma ordem implementada a partir da posição dominante dos Estados Unidos. O equilíbrio de poder, por sua vez, também pode gerar cooperação: nos anos recentes, apesar da posição relativa dos Estados Unidos ter declinado sensivelmente no cenário internacional, tanto pelo surgimento de outros centros de poder quanto pela crescente importância de outros atores (ONGs, empresas transnacionais, etc.) não há indícios de que a cooperação internacional esteja em declínio, mas ao contrário, especialmente no comércio e nas finanças internacionais, a cooperação tem aumentado. Na verdade, o equilíbrio de poder tem se revelado uma condição importante para a caracterização de mudanças em arranjos institucionais multilaterais. Um interessante caso recente, foi o da transformação do GATT em Organização Mundial do Comércio, onde o arranjo frouxo, característico do GATT, evoluiu para um *"GATT with teeth"* da OMC. O estabelecimento do GATT havia ocorrido sob o predomínio americano enquanto a

conformação claramente multipolarizada da economia política internacional deste fim de século viu num "*GATT with teeth*" um arranjo mais adequado: a emergência de potências comerciais em condições de concorrer diretamente com a capacidade de barganha dos Estados Unidos passou a produzir impasses freqüentes. No início dos anos 90 o pessimismo passa a predominar na Rodada Uruguai em razão desses impasses e a constituição da OMC torna-se uma alternativa para essa situação. De qualquer modo, em nenhuma dessas interpretações, há a sugestão de que o estabelecimento de mecanismos de cooperação internacional pode prescindir do estado como a base sobre a qual esses mecanismos deverão estar assentados, uma vez que essa instância constitui a mais importante garantia para a eficácia de qualquer arranjo.

Na atualidade, a tradição liberal fornece outra linha de interpretação para o fenômeno da cooperação internacional e para o surgimento de organizações internacionais específicas para os diversos fins. A hipótese básica, a partir do pressuposto do comportamento racional dos atores, é a de que os governos e as nações que representam devem procurar os meios mais eficazes de defender seus interesses, que estão difusos entre as muitas organizações, empresas e outros atores não estatais do país. A tradição liberal parece ter, com efeito, captado mais acuradamente essa realidade típica da modernidade onde ocorre uma enorme intensificação dos processos interativos entre indivíduos e entidades coletivas situadas sob a jurisdição de diferentes soberanias. Durante o século XIX, e mesmo em boa parte do século XX, a ação do estado no plano internacional se movia dentro de uma agenda essencialmente voltada para as chamadas "questões de estado". A modificação dessa agenda traduziu-se, recentemente, no abandono da dicotomia *"high politics x low politics"*.[13] Assim, o surgimento de regimes internacionais, articulados pelos governos, haveria de ser uma decorrência natural. "Como os princípios e regras de um regime reduzem a amplitude das expectativas de comportamento, a incerteza declina, e como a informação se torna mais difundida, a assimetria na sua distribuição também deve diminuir", argumenta R. Keohane.[14] A visão liberal, em sua versão mais tradicional, identificava o liberalismo com o próprio capitalismo. Nessa visão, a alternativa mais plausível seria a do estado como "guarda noturno": nas palavras de Cobden, "o progresso da liberdade depende mais da manutenção da paz, da expansão do comércio e da difusão da educação do que dos trabalhos dos gabinetes e ministérios de política exterior... (deveria haver) tão pouca relação quanto possível entre governos; e tanto quanto possível entre as nações do mundo".[15]

Neste ponto, antes de prosseguir, talvez seja útil fazer algumas considerações sobre o significado do termo cooperação, uma vez que o sentido com que se emprega esse termo ajuda no entendimento dessas diferenças de percepção. O primeiro ponto a ser esclarecido é que cooperação não significa harmonia. Na verdade, quando existe a harmonia não há razão para a cooperação, isto é, se as iniciativas e os interesses individuais dos estados são harmônicos, não existe a discordância, não existe a disputa

e, nessas circunstâncias, os interesses dos diferentes estados seriam satisfeitos na medida em que cada estado, isoladamente, procurasse atingir seus próprios objetivos. Este era, em grande medida, o pressuposto contido na fé liberal do século XIX.[16] O interesse pela cooperação surge quando existem objetivos conflitantes e/ou quando objetivos considerados importantes não podem ser obtidos a não ser pelo esforço conjunto. No caso da existência de objetivos conflitantes, a cooperação terá por objetivo resolver o conflito sem o uso da força o que resulta, normalmente, na aceitação de soluções que não atendem as demandas de nenhuma das partes em toda a sua plenitude; no caso de objetivos gerados pela interdependência a cooperação será necessária para viabilizar o esforço conjunto mas, inevitavelmente, as discordâncias devem surgir quanto à distribuição dos custos e dos benefícios. Assim, a cooperação internacional seria objetivada em termos de organizações internacionais, que seriam componentes importantes de regimes. Esses regimes, nascidos a partir de esforços no sentido de manejar questões inicialmente técnicas acabariam ganhando importância política, refletindo a própria ordem internacional, traduzida no jogo de forças entre atores internacionais em determinada época.

Com efeito, ao longo do século XIX, por razões muito práticas, dezenas de organizações internacionais foram constituídas nos mais diferentes campos da cooperação, notadamente nos transportes e comunicações, que derivaram diretamente de acordos multilaterais visando facilitar o trânsito de pessoas e bens mantendo-se, entretanto, o controle sobre esses fluxos. A União Postal Universal, por exemplo, foi criada com o objetivo básico de facilitar o trânsito da correspondência internacional já que uma carta percorre uma parte de seu trajeto dentro do país de origem e outra parte dentro do país de destino, usando, portanto, os serviços postais dos dois países. Outras organizações surgiram nos diversos campos técnicos procurando facilitar o intercâmbio entre indústrias e outras atividades econômicas e mesmo científicas através da padronização de medidas e outras especificações técnicas. Essas organizações proliferaram em grande parte devido ao baixo conteúdo político de suas atividades, que eram eminentemente técnicas e prestadoras de serviço. Na virada do século essas organizações já somavam quase uma centena. Na atualidade muitas delas, no entanto, têm se revestido de um crescente interesse econômico e político, por suas implicações para o comércio e o desenvolvimento da atividade produtiva de um modo geral. A questão das patentes, para as quais existe a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO), e a das normas técnicas (International Standardization Organization – ISO) são casos típicos.

Nesse contexto, se de um lado tornou-se cada vez mais difícil caracterizar o que viria a ser “interesse nacional”, que caberia às soberanias defender, também continua sendo um fato a necessidade do estado como base da organização política das sociedades, uma vez que é para essa instituição que convergem as demandas e as expectativas dos indivíduos e organizações. A ratificação de um tratado ou outro

documento internacional por um estado significa, em última instância, a garantia mais importante de que compromissos e obrigações contidos no documento passam a ser incorporados ao quadro normativo interno das nações. Em outras palavras, a vitalidade dos regimes internacionais depende substancialmente da ação do estado. No século XX, a idéia de uma instância supranacional, capaz de se sobrepor às soberanias, ganhou corpo com a criação da Liga das Nações e, apesar de seu fracasso, que resultou na sua substituição pela Organização das Nações Unidas, continuou despertando o interesse dos estudiosos da política internacional. David Mitrany, ainda nos anos 40 previa que o estado como base da organização política da sociedade iria ser, gradativamente, substituída pelas organizações internacionais na medida em que a essas entidades seriam, inevitavelmente, alocadas mais e mais funções desempenhadas pelo estado nacional.[17] Em última análise, o que Mitrany estava prevendo era o fim do meio internacional anárquico, baseado na existência de estados soberanos. Entre os argumentos incluíam-se a expansão dos meios de comunicação, a necessidade de controlar fenômenos como o da poluição ambiental e a economia que se tornava cada vez mais internacionalizada. Essa percepção antecipava em meio século o entendimento de que questões como as mencionadas iriam dominar cada vez mais as preocupações dos indivíduos e das sociedades em relação ao meio internacional, mas continha também o equívoco de entender que eram fundamentalmente técnicas e não políticas. De qualquer modo, o desenvolvimento das organizações internacionais sempre esteve, de algum modo associado a existência de uma disputa intrínseca entre instâncias de autoridade nacionais e supranacionais. Iniciativas nas mais diferentes áreas como comércio, meio ambiente ou direitos humanos sistematicamente atribuem eventuais fracassos à impossibilidade de impor-se sobre soberanias constituídas. A questão que permanece, contudo, é o fato de que a soberania não pode ser dissociada de sua dimensão como instância de legitimação e de controle que são, por natureza, políticas.

A economia política internacional

O liberalismo herdado do século XIX, que havia sofisticado seu ferramental analítico no campo econômico com Alfred Marshall e os neoclássicos, partia do pressuposto de que a interação entre os agentes econômicos através do mercado era suficiente para produzir ganhos generalizados. Produtores de bens e serviços disputariam entre si as preferências do mercado aumentando a oferta, melhorando o padrão de seus produtos e reduzindo custos enquanto, de outro lado, a demanda se beneficiaria tanto pelo efeito preço quanto pela melhoria da qualidade resultante da concorrência. Desse modo, a economia liberal distribuiria continuamente os benefícios do progresso. A falência do mecanismo de mercado dos anos 30 trouxe uma reversão completa dessas expectativas. A queda continuada dos preços e o aumento dos estoques

das principais *commodities* na segunda metade dos anos 20 eram uma indicação de que os mercados estavam saturados. A reação dos produtores em geral era a de baixar seus preços com o objetivo de obter uma receita total que minimizasse os prejuízos aviltando, dessa forma, ainda mais esses mercados. Na área financeira, a situação não era diferente: os fluxos de fundos não sofriam nenhum tipo de restrição e a volatilidade de capitais era um fator que ajudava a tornar a economia internacional mais instável. A quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque foi apenas o gatilho. Na verdade, como argumenta a maioria dos estudiosos do período, a crise dos anos 30 foi fruto da associação das dificuldades dos mercados de *commodities* com a volatilidade dos capitais em um ambiente de completa inadequação do sistema monetário internacional à realidade, que se apresentava muito diferente daquela em que a libra esterlina havia predominado amplamente na economia internacional.

A reação dos diversos países à crise foi adotar políticas autônomas de proteção de suas economias. Essa atitude foi seguida sem nenhum tipo de constrangimento por todos os países que se sentiam afetados pela crise pois tratava-se apenas de usar uma prerrogativa inerente a todas as nações soberanas. Nessa época, o meio internacional era essencialmente anárquico, isto é, a cooperação internacional institucionalizada ainda dava seus primeiros passos e, embora existisse a Liga das Nações, como já foi mencionado, sua ação referia-se essencialmente a questões típicas de segurança estratégica. Em outras palavras, também na política a visão liberal do século XIX era dominante, cabendo a cada ator tomar suas próprias decisões no sentido de defender seus interesses na medida de sua capacidade de sustentar essas decisões. E. H. Carr em seu livro *Vinte Anos de Crise,* ilustra fartamente essa percepção com manifestações de estadistas e de publicistas da época que argumentavam, ao estilo de Richard Cobden, ser a opinião pública o grande juiz e a sanção final para as grandes questões públicas e o melhor que os governos podiam fazer era deixar que o mercado resolvesse essas questões. O resultado foram medidas como a lei Smoot-Hawley de 1930 que aumentava brutalmente os impostos das importações para os Estados Unidos e cujo único efeito foi o de provocar reações semelhantes por parte de seus parceiros comerciais. Mais do que a ineficácia desse tipo de ação política, o resultado prático foi tornar ainda pior os efeitos da crise, o que fez com que os Estados Unidos retrocedessem e substituíssem essa lei por outra, a lei de comércio recíproco de 1934, pela qual deveriam negociar bilateralmente com seus parceiros comerciais a redução de tarifas e outras medidas que facilitassem o comércio.

Nesse panorama a Conferência Monetária Tripartite de Paris de 1936, entre Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, pode ser considerada precursora do esforço de cooperação econômica institucionalizada, que seria consagrado nas reuniões de Bretton Woods. Na realidade, não se pode dizer que essa conferência tenha proporcionado significativa contribuição para os problemas da crise financeira e monetária internacional, mas o que sem dúvida se reveste de importância destacada

foi o fato de três das principais potências da época procurarem uma solução para dificuldades econômicas através de uma ação coordenada: entre as principais decisões tomadas figurava o apoio da Inglaterra e dos Estados Unidos à desvalorização do franco contra a libra e o dólar. Desse modo, no campo da economia política, mesmo antes da guerra a percepção de que alguma forma de arranjo institucionalizado para a cooperação internacional se tornara uma necessidade cada vez mais evidente. É interessante observar que, do ponto de vista da teoria econômica, havia uma correspondente mudança na percepção acerca dos "dogmas" da pensamento liberal tradicional. Não foi acidental que o "keynesianismo" surgisse como solução para as dificuldades da crise. O livre jogo das forças econômicas havia se revelado incapaz de oferecer soluções satisfatórias para os mercados em processo de esgotamento. O pressuposto da racionalidade dos atores não deixava de existir, mas simplesmente o que a realidade da crise revelava em toda sua extensão eram os limites dessa racionalidade em termos de geração de benefícios. Muito provavelmente, o liberalismo do século XIX teria continuado prevalecendo se os mercados não tivessem se esgotado; se cada novo exportador tivesse sempre um novo mercado para explorar e se cada exportador tradicional, em face de novos concorrentes, sempre pudesse se deslocar para outros mercados. A situação se assemelha à da escassez de água num condomínio, que tende a mudar o comportamento de bons vizinhos. Embora o bom senso (ou a racionalidade) indique que uma atitude cooperativa seja a melhor solução, haverá sempre sérias dúvidas quanto à atitude dos vizinhos: será que eles adotarão a mesma atitude cooperativa, economizando e racionalizando o uso da água? Muito provavelmente, a menos que o síndico adote medidas de racionalização, a escassez de água deverá se agravar ainda mais, com cada morador tentando usar ou guardar para si a maior quantidade de água possível. De fato, na questão em apreço, a ação do estado se mostrava imprescindível tanto no plano doméstico quanto no plano internacional não apenas para administrar a recuperação, mas ficava também evidente que na realidade econômica emergente o estado tinha papéis que deveria desempenhar de maneira regular e continuada como agente econômico com características muito peculiares, entre elas o fato de ser o único com capacidade de promover a estabilidade e o crescimento.

Desse modo, as organizações internacionais nascidas no segundo pós-guerra deste século resultam de mudanças fundamentais na economia e na política, assim como nas percepções a elas associadas. É nesse quadro que se pode compreender o que os analistas querem dizer com regimes *market led* e *government led*. O século XIX, tanto na economia quanto na política, pode-se dizer que era um mundo em que prevalecia o regime em que os processos decisórios eram conduzidos essencialmente pelo mercado enquanto na ordem nascida depois dos anos 30 os governos passaram a ter um papel cada vez mais ativo na tomada de decisões e na formulação e implementação de planos e programas de estabilização das economias. Obviamente,

isto não quer dizer que no século XIX governos não interferissem na economia doméstica ou que não fizessem empréstimos com fins claramente políticos, mas no mundo liberal do século XIX não havia uma rede de órgãos governamentais no plano doméstico e nem de organizações internacionais com o objetivo de administrar e fomentar a estabilidade e o crescimento econômico. É nesse quadro que se pode compreender a grande diferença entre o padrão ouro com seu "ajuste automático" e a ordem de Bretton Woods assentada sobre organizações específicas como o Fundo Monetário Internacional (FMI) com a finalidade de administrar a liquidez internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) que passaria a administrar os fluxos internacionais de capitais de longo prazo. No comércio, ao lado do GATT, surgiram inúmeras organizações reunindo países produtores e consumidores que passaram a coordenar os fluxos de comércio de *commodities* (trigo, café, açúcar, etc.) cujo objetivo era o de evitar a instabilidade no mercado desses produtos que, como a crise dos anos 30 havia revelado, era extremamente danosa tanto para produtores quanto para consumidores. A rede de organizações se diversificou e se estendeu para agências regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comunidade Econômica Européia. Correspondentemente, no plano da organização e da ação do estado, surgiram ministérios, bancos de desenvolvimento e agências diversas com o objetivo de planejar, financiar e implementar programas de desenvolvimento econômico e social.

O Ressurgimento do Liberalismo e o Aprofundamento da Globalização

A implementação das concepções contidas nos arranjos surgidos no final da Segunda Guerra Mundial ocorreu de modo lento e, em muitos aspectos, de maneira inesperada. As percepções acerca da necessidade das nações desenvolverem programas de cooperação através de organizações internacionais eram relativamente claras, no entanto, apesar dos acordos de Bretton Woods e da Carta de San Francisco, as iniciativas foram ainda hesitantes por algum tempo. A utilização dos recursos do Fundo Monetário Internacional permaneceu muito aquém das expectativas até a segunda metade dos anos 50 enquanto, no comércio, as negociações para a criação de uma Organização Internacional para o Comércio (OIC) foram abandonadas em 1951 devido às dificuldades de se estabelecer um regime único de comércio, deixando em seu lugar o GATT, que não constituía uma organização internacional e sim um acordo executivo com algumas características de uma organização internacional em seu sentido pleno.[18] No plano político, a ONU concentrava seus esforços na estruturação de seus vários órgãos e agências especializadas enquanto, em relação à segurança internacional em seu sentido mais amplo, desenvolvia sua ação em várias regiões do mundo procurando manter o *status quo* do fim da guerra (algo bastante confuso) como passo para se atingir maior estabilidade do sistema internacional.

A questão da segurança internacional vai se tornando cada vez mais difícil de administrar em face do surgimento de um fenômeno completamente novo nas relações internacionais: a guerra fria, tendo por pano de fundo a ameaça nuclear. As dificuldades da ONU em administrar esse novo fenômeno se refletem em vários episódios como a Guerra da Coréia, a recusa dos Estados Unidos em admitir a China de Mao Tsé Tung e o recrudescimento das lutas pela descolonização. A tomada de decisão mais efetiva por parte da ONU dependia da aprovação do Conselho de Segurança onde os cinco membros (EUA, URSS, França, Grã-Bretanha e China) tinham direito de veto enquanto, por outro lado, a Assembléia Geral só podia aprovar recomendações. Por outro lado, o fenômeno da guerra fria vai servir para acelerar a cristalização da ordem econômica internacional de duas maneiras importantes: provendo os dólares necessários à solução das dificuldades de liquidez e promovendo a primeira grande experiência bem sucedida de planejamento e execução de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Embora vários planos tenham sido apresentados, ao longo das discussões na Conferência de Bretton Woods as posições convergiram para os pontos de vista defendidos pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha acerca de como deveriam ser a estrutura da ordem internacional e o período de transição, isto é, a forma como essa ordem deveria ser alcançada.[19] Um ponto central nessa divergência de posições referia-se à visão americana, que concentrava sua atenção sobre a necessidade de disciplinar o funcionamento do sistema monetário internacional, enquanto a preocupação de Keynes, pelo lado britânico, atribuía mais importância aos problemas de liquidez que, em seu modo de ver, constituiriam um entrave a qualquer programa de recuperação da economia internacional no pós-guerra. Com efeito, o problema da liquidez internacional, traduzida na escassez de dólares, já trazia enormes problemas, inclusive para a economia americana.[20]

A falta de liquidez na economia internacional no pós-guerra não foi resolvida pelos mecanismos contidos nas operações previstas para as instituições criadas pelos Acordos de Bretton Woods, mas sim pelo próprio governo americano como parte de sua política de *containment* do avanço da influência soviética. De certo modo, atribuía-se ao FMI e ao Banco Mundial um papel muito pouco ativo, como coadjuvantes do mercado, o que explicava os recursos insuficientes destinados a essas entidades. Keynes havia estimado, na Conferência de Bretton Woods, que a necessidade de liquidez da economia mundial estaria por volta de US$ 30 bilhões e, ao longo dos cinco anos de vigência do Plano Marshall, um volume significativamente maior de recursos teria sido transferido para a Europa (somente na forma de ajuda direta do governo americano teriam sido transferidos US$ 17 bilhões). O fato é que em 1952 tanto o comércio quanto os fluxos financeiros já haviam sido retomados revelando que a economia européia havia recuperado as bases para gerar seus próprios recursos para a retomada do crescimento.

O Plano Marshall não apenas ajudou a resolver o problema de liquidez das economias européias como também serviu para introduzir a prática do planejamento na cooperação internacional com vistas ao crescimento econômico. O ferramental mais importante nessa prática seria o uso dos recursos financeiros que poderiam ser utilizados de modo a produzir efeitos sobre a produção e a demanda. A noção de crescimento econômico se estende para a idéia mais ampla de desenvolvimento econômico e social e a experiência do crescimento estimulado e planejado da Europa através do Plano Marshall passa a ser estendida para as economias periféricas. Nesse contexto o Banco Mundial, que nos acordos de Bretton Woods passara a centralizar a administração dos fluxos de capitais de longo prazo, passa a desempenhar, de fato, importante papel no contexto da ordem econômica internacional, saindo assim da posição relativamente secundária do pós-guerra imediato. As agências bilaterais, especialmente a USAID do governo americano, também passam a ter destacado papel e seu funcionamento, na essência, obedecia aos mesmos princípios e padrões operacionais do Banco Mundial: o fomento planejado do desenvolvimento. A chamada ordem de Bretton Woods vai ter seu apogeu entre a segunda metade dos anos 50 e primeira metade da década seguinte.

A interação entre as questões econômicas e as questões político-estratégicas sempre existiu e na ordem do pós-guerra essa questão tem importância particular por ter, como no caso do Plano Marshall, contribuído significativamente para moldar e implementar as instituições e regimes internacionais. Outro fenômeno envolvendo esse relacionamento que vai ter grande importância nos anos mais recentes, ao ajudar a retirar das agências oficiais bilaterais ou multilaterais o controle dos fluxos financeiros, foi o surgimento do mercado de eurodólares, mais tarde generericamente denominados euromoedas. O surgimento desse mercado é deveras conhecido. Ainda nos anos 50, os dólares em posse da União Soviética e da China de Mao-Tsé-Tung, por razões políticas deixaram de ser repatriados para os Estados Unidos e passaram a permanecer depositados no mercado de Londres. Em larga medida o mercado de euromoedas foi responsável pela explosão de liquidez dos anos 70.[21] Nos anos 70, claramente, a liquidez internacional se desloca para o sistema financeiro privado, que passou a financiar a maior parte dos déficits continuados e crescentes dos países do terceiro mundo. O abandono da conversibilidade do dólar e do próprio sistema monetário concebido em torno das instituições de Bretton Woods ocorre na esteira desses desenvolvimentos.

Depois do longo período de crescimento, um verdadeiro *golden age* para a economia internacional, compreendido entre o Plano Marshall e a crise do petróleo,[22] as sucessivas crises vão trazer para a ordem do dia a percepção de que a estratégia de crescimento induzida e fomentada pela ação do estado se esgotara. Essa percepção se fortalecera também pelo fracasso da abordagem chamada de “Nova Ordem Econômica Internacional”, centrada na UNCTAD. Em lugar das “teorias do desenvolvimento”,

que estudavam e propunham medidas e planos de investimento, que deveriam ser implementadas pelas agências bilaterais e multilaterais de ajuda econômica ao desenvolvimento, os governos agora deveriam passar a agir como facilitadores de negócios: "menos ajuda e mais negócios" exprime o sentido do discurso de posse de Ronald Reagan, em 1980. Gradativamente, a iniciativa privada e o mercado passam a ser tomados como as forças capazes de impulsionar o crescimento. A ação do estado passa a ser considerada excessiva e incapaz de induzir o desenvolvimento econômico. A desregulamentação dos mercados financeiros e as políticas de privatização tornam-se a base de qualquer estratégia de crescimento.

Nesse contexto, impulsionado pelos avanços nas tecnologias de comunicações passa-se a falar cada vez mais de globalização como fenômeno que atinge não apenas fluxos financeiros, comerciais e sistemas de produção, atinge também as formas de legitimação política e social, padronizando demandas e formas de organização em todos os níveis. Ao lado da tradicional figura do estado, novos atores emergiram com crescente importância influenciando e participando dos processos decisórios. A grande maioria desses "novos atores" no cenário internacional, na verdade, já existiam, no entanto, em face das mudanças acima mencionadas, passaram à condição de atores de grande importância nas relações internacionais. As empresas comerciais e industriais, por exemplo, decididamente, deixaram de ser apenas importadoras ou exportadoras de bens e serviços para se transformarem em verdadeiros conglomerados multinacionais (ou transnacionais como preferem muitos analistas) de empresas realizando em sua própria estrutura uma verdadeira divisão internacional do trabalho. As organizações não-governamentais também sempre co-existiram com os estados e, da mesma forma que as empresas multinacionais, nas últimas décadas, cresceram em número e em importância no cenário internacional.

Conclusão: o papel do Estado num mundo complexo

James Rosenau, um dos mais destacados estudiosos das relações internacionais de nosso tempo, procura captar essas transformações argumentando que o sistema internacional a partir dos anos 60 vai se bifurcando em uma estrutura composta de dois mundos que se interagem: o mundo estatocêntrico tradicional passa a conviver com um mundo multicêntrico.[23] Essa estrutura, muito mais complexa do que aquela em que as relações internacionais se compunham basicamente da ação dos estados resulta das mesmas forças que tornaram a globalização uma realidade deste fim de século, onde o fator tecnológico tem um papel central, reduzindo o tempo e as distâncias em todos os sentidos. O mesmo Rosenau identifica dois conjuntos de forças, um no sentido da integração e outro no sentido da fragmentação, cuja interação, a exemplo do que ocorre na natureza, provoca mudanças na esteira de um ambiente de turbulência contínua. As organizações internacionais não poderiam deixar de ser

afetadas por essa nova realidade e, com efeito, procuram captar essas mudanças. Na Conferência Mundial do Meio Ambiente (Rio de Janeiro) assim como na Conferência Mundial da Mulher, realizada na China, a Organização das Nações Unidas procurou abrir espaço para a participação das organizações não-governamentais (ONGs) enquanto, por outro lado, a União Européia, uma organização intergovernamental também típica, procura incorporar a participação oficial de sub-regiões que podem estar contidas dentro do espaço geográfico de um estado ou que se estendam por partes de dois ou mais países. A emergência de temas globais, notadamente meio-ambiente que é fortemente influenciado pela ação de ONGs, reforça essa tendência à valorização de atores não estatais.

Nesse quadro, analistas passaram a argumentar, com crescente insistência, que o estado vem perdendo sua razão de ser, que tornou-se uma estrutura demasiadamente grande para administrar questões que as empresas e os poderes locais podem resolver de modo muito mais eficiente e que, por outro lado, o estado é uma estrutura insuficiente para resolver as questões mais amplas e globais.[24]

Mudanças estruturais de fato vêm ocorrendo no estado como instituição, no entanto parece ainda, no mínimo, precipitado julgar os fenômenos políticos apenas sob esse prisma e concluir que sua importância tende a diminuir continuadamente. Ao menos há muitos fatos que apontam para outra direção. A volatilidade dos mercados financeiros tem provocado inquietações não apenas nos países periféricos onde os mecanismos institucionais são mais frágeis, mas tem atingido também os principais centros financeiros do mundo. O Japão avalia que seu sistema financeiro privado tenha um déficit em torno de US$ 1.000 bilhões e as autoridades procuram saídas para as dificuldades e para a estagnação econômica que se arrastam por quase uma década, saídas essas, obviamente, a serem implementadas pelo governo japonês. O receio de que o recente ciclo de turbulências na economia, iniciado em meados de 1997 entre os até então chamados "tigres asiáticos", venha a contaminar a própria economia dos Estados Unidos tem levado as autoridades daquele país a articularem medidas de ajuda financeira a países como Rússia e Brasil. O desemprego tem sido outro fenômeno preocupante para as sociedades, independente do nível de desenvolvimento. A instabilidade dos mercados tanto de *commodities* quanto de produtos industrializados tem sido outro motivo de preocupação. Os desníveis sociais e econômicos têm crescido em muitos países e entre países, o que torna ainda mais crítico o problema dos fluxos migratórios. Do ponto de vista político, há no mundo dezenas de focos de conflito com remotas perspectivas de solução, a menos que estados bem estruturados e legitimamente constituídos se estabeleçam. A preocupação maior das potências tem sido no sentido de evitar que esses conflitos se estendam para outras regiões. Enfim, há no horizonte muitas questões que demandam respostas e para as quais ainda não se tem uma avaliação segura do papel que o estado e as organizações internacionais devem desempenhar. Sabe-se apenas que possíveis soluções não emergirão da simples

ação das forças de mercado. Por outro lado, as iniciativas de regionalização, como a União Européia e o Mercosul, também não deixam dúvidas a respeito da importância da ação do estado tanto para o seu sucesso quanto para eventuais fracassos. A novidade, para o tema deste ensaio, é que num arranjo regional a noção de soberania torna-se muito mais complicada. Os teóricos da integração falam num princípio da "subsidiaridade" que conviveria com a noção tradicional de soberania dos estados integrantes de um arranjo regional. De qualquer modo, independente de instâncias de autoridade que sejam criadas, a manutenção de um sistema regional depende diretamente da ação do estado, seja ele definido como instância coincidente com os limites tradicionais dos estados que o compõem ou como instância supra-nacional. Na essência, o que se move por trás dessa realidade, é que o funcionamento das organizações e da economia como um todo depende do provimento de bens públicos e, certamente, hoje, bens públicos não podem ser definidos apenas em termos de justiça, segurança e alguns serviços públicos tradicionais. Enfim, apesar de tudo, não parece restar dúvidas de que o livre jogo de forças virá a exigir algum tipo de coordenação até para que continue existindo.

Ao lado dessas considerações analíticas, parece oportuno, num tema como este, voltar à história lembrando que o homem geralmente apresenta tendência a cometer exageros ou subestimar problemas e desdobramentos decorrentes de mudanças. Vincent Cable, do Royal Institute of International Affairs, argumenta que embora o estado esteja, de fato, sob pressão de diversas formas pelas forças da globalização, esse não é, na verdade, um fenômeno novo. Houve épocas anteriores em que a importância da realidade internacional já foi percebida de modo muito semelhante à retórica da globalização de hoje. Em 1914, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, por exemplo, o volume dos investimentos internacionais atingiam cerca de US$ 45 bilhões, sendo mais de 40% de origem britânica. Esse volume sofreu uma queda substancial no entre guerras e, em termos proporcionais, só veio a se recuperar nas duas décadas finais deste século. Nessa época, apenas a título de comparação, basta lembrar que o PIB britânico era pouco maior do que US$ 12 bilhões. Com efeito, muitos fenômenos associados hoje à globalização não são novos. A condenação de práticas consideradas ilícitas no comércio, como aquelas contidas na noção de "dumping social", por exemplo, poderia muito bem buscar suas justificativas na história. Como lembra V. Cable, uma petição apresentada à Rainha Anne, em pleno século XVIII, pedia a imposição de taxas às importações dos têxteis da India: "Os trabalhadores ingleses não poderiam competir com a mão de obra asiática... (porque) o povo da India é tão escravo a ponto de trabalhar por menos de um *penny* por dia enquanto o nosso (povo) não trabalhará por menos de um shilling".[25]

Notas

[1] É comum entender como característica deste fim de século a crescente importância das empresas multinacionais (ou transnacionais, como têm sido denominadas atualmente), no entanto, há três décadas essa importância já era amplamente reconhecida. J-J. Servan-Schereiber, na introdução de seu livro "*Le Défi Americain*" afirmava: "... a terceira força industrial mundial, depois dos EUA e da URSS, poderá muito bem ser, dentro de quinze anos, não mais a Europa, mas a indústria americana na Europa".

[2] As decisões do Tribunal da Haia, por exemplo, têm alcance muito limitado uma vez que as grandes potências não reconhecem formalmente sua jurisdição e, mais recentemente, o estabelecimento do Tribunal de Justiça Internacional apresenta o mesmo tipo de limitação.

[3] F. H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge University Press. 1986 (2nd ed.) p. 1.

[4] Idem, p. 2

[5] Stanley Hoffman, em seu livro *Organizations Internationales et Pouvoir Politique* (Librerie Armand Colin, Paris, 1954) observa que "a soberania foi, antes de tudo, uma noção negativa: a rejeição, à pretensão de outros estados de intervir no exercício de suas funções" (p. 12).

[6] F. H. Hinsley. Op. cit. P. 25

[7] Karen T. Litfin (*Sovereignty in World Ecopolitics*, Mershon International Studies, v. 41 supplement 2, Nov/1997, pp 167-204) Outros estudiosos como J. Thomson (*State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empricial Research*, International Studies Quarterly, 1995, 39:213-233) também desenvolveram abordagens em que o conceito de soberania é decomposto em elementos básicos.

[8] "É verdade que a modernidade foi concebida na década de 1780. Mas o verdadeiro nascimento, retardado pelo longo e destrutivo período de gestação das guerras napoleônicas, pode ocorrer em toda sua extensão somente quando a paz veio e os imensos recursos nas finanças, administração, ciência e tecnologia, que estavam agora disponíveis, puderam ser direcionados para fins construtivos." (Prefácio)Paul Johnson, *The Birth of the Modern*, Harper Collins, N.Y. 1991

[9] P. Dollinger discute em profundidade o que foi e o que representou a Liga Hanseática para a consolidação das relações comerciais e políticas na Europa (*The German Hansa*, Stanford University Press, 1970. A edição orginal é francesa e data de 1964: *La Hanse. XII-XVII éme Siécles*).

[10] C. I. Castel de Saint-Pierre, mais conhecido como Abade de Saint-Pierre, em 1712 escreve a obra *Mémoirs pour Rendre la Paix Perpétuelle en Europe*. Essa obra foi objeto de análise e comentário de Rousseau (1756). Outras obras foram produzidas com preocupação semelhante como o *Grand Design* de Sully e a famosa *Paz Perpétua* de Kant, de 1795.

[11] Inis Claude, *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organizations.* Randon House, N.Y. 1974 (4th ed.)

[12] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1981.

[13] A mudança na agenda internacional foi analisada por muitos autores, entre eles R. Rosecrance que, mesmo antes do fim da guerra fria, argumentava que as relações econômicas poderiam ser um substitutivo para as tradicionais questões de segurança internacional (Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State*, 1986).

[14] R. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 1984, p. 97.

[15] R. Cobden, Political Writings, v. 2, p. 377, citado em A. J. P. Taylor, The Troublemakers (Londres, Paladin, 1969) p. 49.

[16] O Relatório Cunliffe, de 1919, expõe a idéia da existência de um mecanismo de ajuste automático implícito no padrão ouro que havia vigorado na economia internacional antes de 1914. Por esse mecanismo os desequilíbrios externos das economias seriam corrigidos sem a necessidade de nenhuma intervenção das autoridades pelo simples processo de ganhos e perdas de ouro pelas economias. Não deixava de ser uma espécie manifestação da "mão invisível" no plano monetário.

[17] D. Mitrany, *A Working Peace System*. The Royal Institute of International Affairs, London, 1946.

[18] Algumas obras são particularmente acerca da evolução da ordem econômica internacional do pós-guerra imediato: J. G. Ruggie (*International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*, in *International Regimes*, S. D. Krasner, 1983); J. K. Horsefield (*The International Monetary Fund, 1945-1965. Twenty Years of Monetary Cooperation*, 3 vols. IMF, 1969); W. Diebold (*The End of ITO*, 1952).

[19] Ver J. H. Williams (Post-War Monetary Plans and other Essays, 1949) e R. N. Gardner (Sterling-Dollar Diplomacy, 1956)

[20] Um influente professor de Harvard, assessor do Sistema Federal de Reserva, escrevia: "estamos vendendo demais nos mercados do mundo. Isto, na verdade, constitui um dos problemas mundiais. Estamos sempre vendendo demais para o estrangeiro, mais do que eles podem pagar... Incapazes de obter pagamentos em dólares, nossos exportadores vêm continuamente acumulando saldos em países estrangeiros, que não podem converter em dólares" (A. H. Hansen, *America´s Role in the World Economy*, 1945, p. 135).

[21] Uma obra que discute extensivamente essa explosão da liquidez internacional a partir dos anos 70 é *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy* (Yale Univ. Press, 1986).

[22] A. Glyn et al. *The Rise and Fall of the Golden Age*. World Institute for Development Economics Research. Helsinki, 1988.

[23] J. N. Rosenau, *Multilateral Governance and the Nation-State System. A Post-Cold War Assessment*. Inter-American Dialogue, Washington, D.C. 1995.

[24] O artigo publicado por Kenichi Ohmae, *The Rise of the Region State*, no Foreign Affairs (Spring, 1993) reflete essa percepção e gerou muita discussão sobre o tema.

[25] V. Cable, *The Nation-State is Dead. Long Live the Nation-State*. The Economist, Dec. 23-Jan.5/1995 pp. 15-18. Citação extraída de E. Lipton, *The Age of Mercantilism*. In *The Economic History of England*, London, 6th ed. 1956, vol. III p. 39.

MERCOSUL: A FRÁGIL CONSISTÊNCIA DE UM BLOCO REGIONAL EMERGENTE E A NECESSIDADE DE APROFUNDAR A INTEGRAÇÃO

Marcos Costa Lima *

Resumo

O artigo analisa a repercussão internacional da desvalorização do real e seus efeitos no processo de integração do MERCOSUL. Estabelece ainda algumas considerações sobre o futuro do bloco a partir da crise cambial e sobre as medidas traçadas para sua superação. O artigo também considera a importância estratégica do MERCOSUL para as políticas externas e economias dos seus países membros.

Abstract

This article analyses the international repercussion of the Brazilian's Real devaluation and its effects on the MERCOSUR. It also states some considerations regarding the block's future after the devaluation crises and the undertaken measures. The article also considers the strategical importance of the MERCOSUR to the foreign policies and economies of country members.

Palavras-chaves

Integração Regional – MERCOSUL
Economia Internacional

1. O IMPACTO DA DESVALORIZAÇÃO DO REAL NO MERCOSUL

Quaisquer avaliação, prognóstico, tendência que venham a se feitas em relação ao MERCOSUL após a desvalorização cambial do Real, em 13 de Janeiro de 1999, devem, daqui para a frente, considerar necessariamente duas questões centrais: o desempenho e a evolução da economia mundial nos próximos anos e o desenrolar da crise cambial brasileira (que é também uma crise social, do Estado, da federação).

A primeira questão diz respeito às medidas de controle ou monitoramento da crise financeira, sobretudo pelos Estados Unidos e a União Européia, que pela força de suas economias, são decisivos no comportamento do conjunto da economia mundial. Nesse aspecto, tem-se alguns indicadores fortes e nada animadores, do já longo período de baixo crescimento do PIB nas economias do G-7, em que pese o sucesso que vem demonstrando há alguns anos a economia norte-americana que, mesmo considerando a sua força endógena, não está imune ao contexto global (Krugman[1] , 1997,p.: 9).

* Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Se já não existe no Primeiro Mundo o temor da inflação – pela queda dos preços derivada do avanço tecnológico e pelo baixo preço do petróleo, surgem sinais de excedente produtivo (The Economist[2], 1999, Feb,13th e 20 th), da ampliação do desemprego europeu, da queda da poupança nacional bruta dos países da OECD (Guadani,1995),dos intermitentes e cada vez mais próximos sobressaltos monetários e financeiros, a começar pela crise mexicana de 1995, do processo de estagnação japonês que propagou-se pelo Leste Asiático, do colapso Russo e da crise cambial brasileira, com desdobramentos ainda imprevisíveis (Chesnais,1997).

A segunda questão, a crise cambial brasileira – a forma atabalhoada e confusa com que foi alterada, com o governo ignorando todos os avisos e sinais de especialistas nacionais e internacionais, de que a situação brasileira era insustentável[3] e que o país era apontado como "a bola da vez", dado o nível crescente de sua exposição – seu déficit público e a fragilidade de sua situação externa, que exigiam juros estratosféricos[4] .

Este artigo, acompanhando os desdobramentos mais imediatos do MERCOSUL pós-crise cambial, tem por objetivo geral estabelecer algumas considerações sobre o futuro do bloco, a curto e médio prazo, a partir do acompanhamento do desenrolar da crise e as medidas traçadas para sua superação. Finalmente, lançar algumas considerações sobre a importância estratégica do MERCOSUL para a política-externa e a economia dos países-membros. De qualquer forma, o ritmo lento de crescimento da economia mundial como um todo, sua improvável alteração no curto prazo e a recente estagnação da economia brasileira, que deve perdurar ao longo de todo o ano de 1999, são fatores de tensão que em certa medida já informam sobre a diminuição do ímpeto e do ritmo integracionista.

Há que se levar em conta também que, afora os aspectos econômicos, a dimensão política endógena, sobretudo na Argentina e no Brasil, têm características e vivem *tempos* bastante diferenciados. No caso brasileiro, o governo FHC recentemente empossado, com maioria no Congresso, enfraquecido pela crise é certo, mas com 4 anos pela frente, ao passo que a Argentina terá eleições presidenciais, sendo ainda incerta a candidatura Menem, a depender da aprovação do parlamento argentino ou da Suprema Corte.[5]

Outro elemento político de incerteza está na reeleição do presidente dos Estados Unidos e, mais fortemente, na aprovação do *fast track* junto ao Congresso, o que daria um significativo impulso à ALCA, e poderia arrefecer as pretensões brasileiras de hegemonizar o processo de integração latino-americana. Neste contexto, faz sentido a afirmação de Robert Hormats (1994,:100), ao dimensionar o poder exercido pelos Estados Unidos no contexto dos diferentes níveis e categorias de relações de comércio que coexistem e sobretudo em termos do regionalismo:

> *"A Nação mais poderosa do mundo em termos de exportação, os Estados Unidos, perde se for permitido que os blocos regionais se tornem protecionistas".*

Ainda mais categórico é Andrew Hurrel (1993,p.:109), que estabelece os limites do regionalismo na América do Sul. De acordo com Hurrel,

> *"A resposta de Washington é o fator mais importante que decidirá quão longe e rápido o regionalismo hemisférico deve prosseguir".*

Sem menosprezar a convicção de Hurrel, as tratativas do MERCOSUL em relação à ALCA e a recente aproximação com a União Européia são elementos a matizar, se não a minimizar a afirmação do cientista político norte-americano.

É necessário, ao risco de cometer um forte determinismo econômico, que se passe a considerar a dimensão política dos processos sociais, muito embora o debate sobre o regionalismo esteja, forçosamente entre nós, e por força da crise nos países ditos "emergentes", ligado aos temas comerciais e econômicos. Estes processos quase sempre ocultam implicações estratégicas e geopolíticas fundamentais e, muitas vezes, os esforços para a sua consolidação fazem com que seus resultados sejam mais duradouros. É muito freqüente que se discuta o tipo de inserção na nova ordem mundial, ganhos imediatos, nichos de mercado, deixando-se à margem questões centrais endógenas, os prejuízos que são inerentes a determinada forma de inserção, a falta de seletividade nos processos de abertura, o agravamento dos problemas regionais no território nacional e, mais ainda, a perda de autonomia em termos de projeto nacional ou regional. Por outro lado, sabe-se que em política não há medidas neutras, no sentido em que estas decisões afetam diferenciadamente grupos e setores sociais. Um exemplo pertinente é a atitude divergente em relação à ALCA, de determinados grupos políticos brasileiros e sul americanos. Há setores importantes no MERCOSUL que consideram positiva a aproximação preferencial com os Estados Unidos, sobretudo aqueles ligados à agricultura para exportação.

1.1. As Repercussões da Desvalorização do Real na Argentina

(i). O político

As primeiras notícias de desvalorização cambial do Real foram altamente negativas para a Argentina, criando um clima de indisposição e animosidade, que ainda devem perdurar por um bom tempo, gerando ainda alguns incidentes diplomáticos, a exemplo do provocado pelo presidente Menem, quando veio propor a seu colega brasileiro uma moratória da dívida pública interna. O Banco Central do Brasil em nota oficial reagiu intitulando de "desastrosas" as experiências de moratória, afirmando que sugestões neste sentido só contribuiriam para criar um ambiente de instabilidade na América Latina[6]

Um outro ator de peso no contexto do MERCOSUL – a União Industrial Argentina – UIA, fez duras críticas à mudança nas regras do jogo comercial, atacando a atitude do Ministro da Economia, Roque Fernandez, tida como passiva e irresponsável em face do "efeito Brasil" (Clarin, 1999e, feb,12).

> " Que nuestro ministro de Economia sugiera que la crisis puede ser beneficiosa, al eliminar del mercado a los operadores ineficientes, resulta cuanto menos **imprudente**, al tiempo que refleja una alarmante ceguera en temas en los cuales deberia tener un exacto conocimiento"

O presidente da UIA, Alberto Alvarez Guaini criticou o imobilismo oficial por não tomar nenhuma medida diante da crise, afirmando que se assim o fizesse não significaria estar regredindo ao protecionismo:

> " Ante el presente calificativo de que los industriales argentinos hemos tenido reaciones históricas, reiteramos que efectivamente **podemos llegar asta el histerismo** cuando están en juego el bienestar de toda nuestra indústria" (Op.cit).

De fato, o contexto é complicado para a Argentina, levando-se em conta que, hoje, quase 40% das suas exportações são endereçadas ao Brasil. Em termos da província de Buenos Aires, este percentual é ainda maior, quando dos US$ 12 bilhões exportados pelos portenhos, US$ 5 bilhões vêm para o Brasil, ou seja, mais de 41% (Lara,1999).

A crise brasileira, em termos da política interna do MERCOSUL, afetou o relacionamento entre o ministro da Economia e o Chanceler argentinos, quando o primeiro, pressionado pela UIA, passou a admitir o estudo de aplicação de salvaguardas previstas pela ALADI e aceitas pela Organização Mundial de Comércio (OMC), sob a forma de quotas transitórias em relação a alguns produtos brasileiros, conforme a resolução 70 da ALADI.O chanceler Guido Di Tella se opôs a essas medidas, argumentando que a medida não seria bem recebida pelo governo brasileiro por um lado e, por outro, por discordar que os acordos da ALADI fossem juridicamente superiores aos protocolos do MERCOSUL (La Nación,1999).

> "Hay que avançar más en la estratégia de fortalecer al Mercosur. No retroceder a formas de proteccionismo ingenuo. Él proceso de consolidation del bloco implica abertura y no cierres".

A posição de DI Tella foi ressaltada por Menem, ao afirmar ser o MERCOSUL "*un objetivo irrenunciable de la Argentina. Y cuando los países tienem objetivos irrenunciables, es necessário, as veces, pagar esta suerte de costos*"(La Nación,1999).

Em meio ao tumulto, o novo embaixador brasileiro – Sebastião do Rego Barros- fez forte advertência ao governo argentino de que *"uma medida unilateral será un golpe muy duro, casi mortal – será el fin del Mercosur* (La Nacion,1999a).

(ii). O econômico

A reação dos produtores argentinos não se restringiu à província de Buenos Aires. As regiões de Entre Rios, que concentra a maior produção avícola do país; La Rioja, o setor produtor de arroz e azeitona a granel, seus governadores passaram a reclamar a aplicação de direitos compensatórios. A rica província de Córdoba, dos US$ 2,7 bilhões que exporta, US$ 1.5 bilhão vem da indústria e quase 50% deste total está direcionado ao Brasil (Sacchetto,1999).

O Brasil em 1998 exportou quase US$ 7 bilhões em produtos para a Argentina, sendo que, desse valor, apenas US$ 423 milhões em produtos básicos e, exatamente, US$ 6.059 bilhões em produtos manufaturados, sobretudo autos e auto-partes e bens de capital. Em grande parte estas exportações correspondem a compras **intrafirmas**, de subsidiárias de empresas multinacionais que estão nos dois países, fazendo parte do processo de especialização que se dá entre os dois sócios. Em termos de produtos primários, o Brasil exporta em torno de US$ 200 milhões/ano em chá, café, cacau e mate e em torno de US$ 80 milhões em algodão (SECEX-Decex/Gerest,jan/1999).

A mudança cambial brasileira, já no mês de Janeiro de 1999, fez reverter a balança comercial entre os dois países, com o ingresso de produtos brasileiros aumentando, na média, em 54%[7] . A Secretaria de Indústria Argentina, a cargo do diplomata Allieto Guadani, elaborou, com base em informações de aduana sobre o comércio, um relatório sobre o comércio contratado após o dia 13 de Janeiro. Segundo esta fonte, importações como açúcar – relacionado entre os produtos sensíveis e confeitaria, subiram 1.099%, os tecidos em mais de 3.000%(Gallo,1999[a)].

Somando-se ao cenário de "avalanche de produtos brasileiros", que já se prevê não acontecerá, os argentinos passaram a encarar o problema do ponto de vista do emprego, o que fez acirrar ainda mais os ânimos. Segundo Alexandra Gallo, 11.500 trabalhadores argentinos já foram suspensos em virtude da queda das vendas para o Brasil. As empresas automotoras[8] – sendo acompanhadas por empresas de alimentos, siderúrgicas e de calçados – suspenderam 10.000 trabalhadores[9] (Gallo, 1999[a]).

No setor de calçados, a Alpargatas suspendeu de sua planta em Aguilares, 1.600 de seus 2.100 trabalhadores – a fábrica, que exporta 80% dos tênis Nike que produz para o Brasil, ficou parada durante todo o mês de Janeiro. O mesmo processo afetou o setor de papel e de alimentos (Varela, 1999).

Esta situação não é difícil apenas para a Argentina, mas para os outros parceiros do MERCOSUL, uma vez que tanto o Uruguai quanto o Paraguai têm seu comércio em grande medida dependentes do Brasil e da Argentina. Empresários uruguaios

afirmaram que durante 1998, o seu país colocou 40% de suas exportações no Brasil, mais de US$ 3 bilhões (Velasquez,1999).

(iii). A crise no setor automobilístico e de autopeças

O Brasil importou da Argentina em 1998 US$ 1.245.256 bilhão em automóveis, motores de autos e chassis, muito acima das importações de trigo e petróleo, que não ultrapassaram os US$ 355 milhões e US$ 252 milhões respectivamente. Esta situação, com a mudança da paridade do Real, já está sendo afetando de forma contundente o setor automobilístico da Argentina. A estratégia adotada pelas montadoras, de complementaridade, está sendo revista e passa pela suspensão de projetos, transferência de linhas de produção e substituição de fornecedores argentinos por brasileiros.

Para se ter uma idéia do impacto provocado pela desvalorização da moeda brasileira, as vendas de veículos no mercado interno argentino cresceram 380% entre 1990 e 1998, passando de 96 mil para 457 mil unidades. No mesmo período, as exportações cresceram de 1,12 mil para 237,4 mil. É provável que a indústria argentina não ultrapasse em 1999 os 300 mil veículos. Todas as montadoras hoje presentes na Argentina estão alterando suas metas: a FIAT transferiu 40% da produção do modelo sedan *Siena* para a fábrica de Betim, até então realizado em Córdoba. A Ford está estudando a transferência de parte da linha do *Escort* para o Brasil. A Renault embora não alterando o seu processo produtivo, já diminuiu em 30% sua produção e dispensou 1,2 mil funcionários por quatro meses. A Mercedes Benz irá produzir o seu utilitário *sprinter* substituindo os fornecedores argentinos por brasileiros. A Volkswagen decidiu cancelar a produção do seu veículo de luxo, o *Passat* na Argentina. O efeito recessivo para a Argentina não se limita às montadoras pois no setor de autopeças, grandes indústrias como a Delphi (alemã), a Valeo (francesa) já estão definindo produzir no Brasil todo componente que sirva para as montadoras instaladas nos dois países (Marinelli,1999).

(iv). A superação do confronto

A “Brasil-dependência” é uma das críticas mais freqüentes ao MERCOSUL, feita por industriais argentinos, baseada nas assimetrias entre os quatro sócios e, mais especificamente, em que a sustentação do processo de integração depende do Brasil, que é responsável por 2/3 do PIB sub-regional, o que determinaria as relações econômicas do Bloco.

Uziel Nogueira, economista do BID/INTAL, avaliando a desvalorização do Real, disse que o Brasil está enfrentando o fim de um ciclo virtuoso e entrando num ciclo que pode ser vicioso, em termos de (-) emprego (-) receita (-) IED. Com base nestes pressupostos, levantou 3 interrogações relevantes e que se impõem diante do processo

de ajuste que terá de ser enfrentado pelo Brasil, com sérias repercussões para o MERCOSUL:

- A **duração e profundidade do ajuste:** que seguramente trará alguma inflação e queda no PIB. Quanto mais se prolongar o ajuste brasileiro, a recessão, maior será a tensão comercial no interior do bloco; neste sentido, a queda das taxas de juros[10] é um fator condicionante para o retorno da atividade industrial e no sentido de aliviar a pressão sobre a dívida pública.
- O **impacto do ajuste sobre o Financiamento Externo:** forte dependência que têm os 04 sócios do capital externo, no caso da Argentina, fundamental para o seu regime de conversibilidade dólar-peso e, no Brasil, o montante do déficit público de curto prazo;
- A **maior competitividade com a desvalorização do real:** só a partir do segundo semestre será possível quantificar o impacto da desvalorização cambial sobre o fluxo do comércio intra-MERCOSUL, o que torna mais urgente medidas de coordenação do processo entre os 04 parceiros e em busca de convergência macroeconômica.

As respostas a estas indagações contudo, serão em certa medida balizadas pelo reconhecimento de três pontos significativos para o MERCOSUL: o **primeiro**, de que no momento não há outra alternativa de inserção competitiva para os quatro sócios, a não ser que os Estados Unidos, aproveitando-se da crise sub-regional, venha a apostar na aceleração da ALCA. Em **segundo lugar**, que o processo do MERCOSUL já tem uma história consolidada, um caminho percorrido e uma visibilidade que se enraízam em mecanismos institucionais que têm avançado em nível de gestão e operacionalidade (Tratados, Acordos, Protocolos, Conselhos, Grupos, Recursos Humanos, Programas e Projetos e Investimentos). Como resultado da utilização dos instrumentos previstos no Tratado de Assunção, cerca de 95% do comércio intra-regional realiza-se atualmente livre de barreiras tarifárias, condição que deve alcançar a quase totalidade do comércio regional até o ano 2.000. A Tarifa Externa Comum (TEC), que varia de 0 a 20%, já está definida para todo o universo tarifário do MERCOSUL, tendo sido implementada desde 1995. No ano de 2006, quando será extinto o período de convergência, para cima ou para baixo das tarifas nacionais que ainda se encontram em regime de exceção, a União Aduaneira estará implantada na totalidade do universo tarifário. Em **terceiro** e último lugar, o fato de ser o MERCOSUL um projeto exitoso, tanto do ponto de vista do comércio quanto de uma certa complementaridade entre economias, passando pela maior presença estratégica nos fóruns internacionais, pela sua força de expansão para outros países da América do Sul e também pelos investimentos externos, em função das vantagens introduzidas pelo mercado ampliado.

De todo modo, os parceiros do Brasil têm diante de si, na conjuntura, o fato de que o país está mais competitivo e com uma economia que importará menos, afetando

temporariamente um processo virtuoso. Sabe-se hoje que as perspectivas de crescimento do PIB argentino em 1999 dificilmente alcançará os 4%, podendo chegar aos 1%. Isto gera atritos e insatisfações, mas por outro lado também demonstra o nível de articulação alcançado pelos dois principais parceiros. De todo modo, ainda é prematuro prever o estilhaçamento do MERCOSUL, ainda é cedo para entoar o réquiem, uma vez que um conjunto de medidas vêm sendo tomadas para minimizar e regular os conflitos.

1.2. A Resposta Brasileira ao MERCOSUL

O governo e os empresários argentinos tiveram as suas razões para, no mínimo, irritarem-se com o governo brasileiro quando, além do choque da mudança da política cambial, ouviram as ameaças do presidente FHC – aos empresários brasileiros que estavam pressionando os preços internos – de que iria reduzir as alíquotas de importação de determinados produtos para evitar o processo inflacionário. É que medidas desta natureza, levando-se em conta os acordos estabelecidos no MERCOSUL, ferem o dispositivo da tarifa externa comum – TEC – e em princípio, não poderiam ser tomadas unilateralmente.

Tendo em vista que a partir de Janeiro de 1999 as alíquotas de importação entre os dois países foram zeradas, à exceção dos setores considerados sensíveis – automóveis e partes, açúcar e alguns bens de capital, a ameaça não poderia ser bem aceita. É certo que os contenciosos e “trombadas diplomáticas” entre os dois países não foram poucas, contudo, esta última seguramente foi a mais espetacular e temerária.

Em Abril de 1997, o embaixador argentino no Brasil, Diego de Guelar acusou Gustavo Franco do Banco Central do Brasil de “traidor”, por tentar diminuir o déficit comercial do país mediante barreiras às importações, sem consulta prévia aos argentinos. Em Setembro de 1997 o Congresso argentino aprovou lei impedindo a aplicação de tarifas preferenciais para o açúcar brasileiro. Logo em seguida, a Argentina assinou um acordo de preferência tarifária com o México, contrariando normas do MERCOSUL e à revelia dos parceiros.

O regime automotivo também foi um forte elemento de discórdia entre os sócios, por vários anos, com os argentinos buscando compensações, em troca dos incentivos que alguns Estados brasileiros concederam para a criação de montadoras. Entretanto, um dos maiores confrontos deu-se quando o presidente Menem declarou-se contrário à entrada do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em Novembro de 1998, os argentinos ameaçaram abrir uma disputa comercial com o Brasil no Comitê de Soluções e Controvérsias, alegando que a imposição pelo Brasil de Licença Prévia a Importações (LI) representava restrição ao comércio. O episódio foi contornado, pois provocaria um forte precedente, capaz de macular o processo de integração (Soares,Cordona, Wolberg-Stock,1999).

Muito recentemente, o governo argentino criou forte atrito com o Brasil, ao firmar acordo com os EUA para importação de carne-suína em troca de produtos cítricos. Técnicos do Ministério da Agricultura do Brasil creditam o acordo a uma retaliação argentina, tendo em vista a liberação das importações de trigo dos EUA, autorizadas em Novembro pelo governo brasileiro.[11] Nenhum destes episódios, entretanto, foi capaz de impedir o avanço da integração, que tem como ativo o salto de comércio entre os quatro sócios, saltando de US$ 3 bilhões para mais de US$ 20 bilhões em menos de dez anos.

O governo brasileiro, em que pesem os percalços, está convencido de que as dificuldades conjunturais que criou, não podem colocar em risco o projeto de integração. *"Nós temos uma visão de continuidade firme no MERCOSUL"*, disse o presidente brasileiro ao seu colega uruguaio. Contudo, o Brasil não aceita salvaguardas contra os produtos brasileiros.

O encontro de 12 de Fevereiro entre FHC e Menem, para dirimir os contenciosos e atenuar os impactos negativos da desvalorização, teve como facilitador o fato de nenhum dos Estados-parte ter adotado ou imposto cotas de importação, nem terem sido elevadas as tarifas. A retomada das negociações – além das figuras de retórica, da necessidade de acelerar a agenda de consolidação e aprofundamento do MERCOSUL, avançar na coordenação de políticas macroeconômicas e de promover conjuntamente as exportações do bloco para o resto do mundo, chegou a alguns resultados concretos:

- Criação de um grupo especial de acompanhamento, a cargo da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio do Brasil e da sub Secretaria do Comércio Exterior do Ministério da Economia Argentina, para acompanhar os fluxos comerciais bilaterais, avaliar os eventuais efeitos derivados de mudanças conjunturais nas respectivas economias;
- O Brasil concordou em cancelar as operações de financiamento à exportação com recursos do PROEX para os países do MERCOSUL, exceto para bens de capital;
- Serão revistos os incentivos concedidos aos exportadores brasileiros para a Argentina, que hoje têm reembolso dos impostos PIS e COFINS (alíquota de 3%);
- O prazo de liberação das licenças prévias de importação exigidas pelas alfândegas, não deverá ultrapassar as 24 horas;
- Foi flexibilizado o sistema brasileiro de financiamento às importações[12] provenientes do MERCOSUL, o que hoje obriga que compras de até US$ 40 mil sejam pagas à vista. O prazo será ampliado para 3 meses.
- Trânsito livre, sem verificação fiscal nas aduanas de portos, aeroportos e fronteiras de 28 produtos de origem vegetal (Zanata,1999).

Além do governo brasileiro, os empresários do país ligados ao Fórum de Líderes do MERCOSUL agendaram uma reunião no fim de março, em Montevidéu, com a intenção de entenderem-se para prevenir desequilíbrios que possam comprometer o comércio regional. A abertura deste fórum garantiu a elaboração de recomendações que serão encaminhadas aos quatro governos (Gazeta Mercantil,1999[a]).

Em que pesem as dificuldades presentes entre os setores automotor, siderúrgico, celulose, alimentos, açúcar – sob a forma de barreiras sanitárias, processo antidumping, inspeção prévia de embarque, imposto de importação, consultas prévias para importações superiores a US$ 800, entre outras medidas restritivas de comércio –, a iniciativa privada vem avançando no sentido de estabelecer acordos de restrições voluntárias, com a determinação de cotas de exportação e até mesmo fixação de preços, sobretudo nos setores sensíveis de alimentos, têxtil e confecções e celulose (Ferrari,Lívia,1999[a]).

O economista Roberto Lavagna, ex-Secretário da Indústria e Comércio Exterior no governo Alfonsín apresentou alguns sensatos comentários ao *imbroglio* argentino-brasileiro, ao afirmar que não via grandes ameaças ao processo de integração, apenas um mau momento para o ano de 1999. Propôs a aplicação de um mecanismo que é recorrente no comércio internacional, a saber, as restrições voluntárias às exportações, aplicadas com sucesso na década de 80 pelos Estados Unidos para limitar a participação dos automóveis japoneses a 30% do mercado interno americano. A alternativa evitaria a avalanche de determinados produtos brasileiros sobre a Argentina e fortaleceriam o bloco, fato que já vem ocorrendo no sentido de enfrentar-se a crise com doses de realismo e pragmatismo.

Do ponto de vista sindical, os Sindicatos dos Metalúrgicos do ABC e de Taubaté (SP), filiados à CUT, e o Sindicato dos Mecânicos e Afins de Transporte Automotor da Argentina (SMATA) assinaram no mês de Abril um contrato coletivo de trabalho inédito com a Volkswagen e considerado pelos signatários como um primeiro passo para o avanço e amadurecimento das negociações coletivas bipartites na região.

Não surpreende que o contrato pioneiro tenha se realizado no setor automobilístico, setor que representa no MERCOSUL o maior grau de integração comercial, onde as empresas já estabelecem redes comerciais e produtivas e também por ser um segmento oligopolizado, apresentando um quadro de funções e categorias semelhantes, da mesma forma que as faixas salariais e os processos de trabalho no interior das montadoras, o que facilita as negociações. O acordo em questão prevê o intercâmbio de informações entre as sete unidades da montadora[13] no MERCOSUL – que empregam 32 mil trabalhadores, dos quais 4.150 na Argentina. O contrato tem validade de 2 anos com renovação automática. Os sindicatos e as comissões das fábricas deverão realizar pelo menos uma reunião anual, privilegiando temas trabalhistas. A montadora compromete-se a reconhecer estas instâncias como interlocutoras no tratamento da questão do trabalho, reconhecendo desde já o direito dos trabalhadores

de organizarem-se sindicalmente e de constituir comissões internas nas unidades onde não existam. Também foram estabelecidos compromisso em relação a programas de capacitação profissional, considerando contribuições e sugestões dos sindicatos e comissões internas das fábricas. A importância deste contrato coletivo é que ele abre perspectivas para que no futuro sejam discutidos a jornada de trabalho comuns, o aumento salarial e benefícios sociais Marinelli/Penachiochi e Wolberg-Stock,1999).

Cabe uma última palavra sobre a tão decantada *dolarização* argentina entre os círculos do governo daquele país. Para o Secretário de Assuntos Econômicos, de Comércio Exterior e Integração do Itamaraty, este projeto significaria o fim do acordo regional, "*seria um golpe insuportável, menos pelo comércio e mais para a integração como um todo*", uma vez que tornaria a Argentina tão ligada e dependente dos EUA que impossibilitaria qualquer estratégia regional comum. Esta também é a opinião do cientista político argentino Rosendo Fraga que diz que "*quem propõe a dolarização, está dizendo que* '***se tenho de optar entre o Brasil e os Estados Unidos, fico com os Estados Unidos'"*** (Camargo e Vilas,1999).

Passado o primeiro impacto da crise, algumas propostas de encaminhamento vêm sendo apontadas:

- A coordenação de políticas macroeconômicas entre os quatro sócios (aperfeiçoar mecanismos de coordenação);
- O Aprofundamento da discussão sobre a insuficiência institucional do MERCOSUL;
- O estabelecimento pelos setores econômicos do MERCOSUL de cooperação tecnológica e de especialização que permitam reduzir a lacuna de competitividade entre os países- membros;
- Promover e financiar de forma conjunta exportações extra-zona e projetos de exportação conjuntos;
- Agilizar a burocracia nas fronteiras, promovendo a harmonização das legislações técnicas e do quadro regulatório;
- Incluir o Chile e a Bolívia como membros plenos do MERCOSUL
- Examinar a forma mais rápida de autorizar- pelos Bancos Centrais- os pagamentos em moedas locais, no âmbito do Convênio de Crédito Recíproco da Aladi, contornando a escassez e volatilidade do dólar;
- Expandir a cooperação nos setores onde há menor resistência, sobretudo nos setores de educação, cultura, justiça, meio ambiente entre outros.

Em termos mais circunscritos ao Brasil, estamos aos poucos retomando o instrumento cambial, que deveria vir associado à queda do patamar dos juros, à uma política austera e seletiva das importações e uma política ativa de exportações, como condição para diminuir a vulnerabilidade externa do país e sair da lógica do

endividamento externo. Em termos dos capitais de curto prazo, o Brasil é um país com uma economia e um mercado significativos, capaz de adotar medidas no sentido da que foi implantada pelo Chile ao final dos anos 80, restringindo a entrada destes capitais que, dada a sua exacerbada desregulamentação, são fatores de vulnerabilidade e de insustentabilidade.

Há dois pontos muito importantes a serem assinalados que dizem respeito aos novos investimentos externos na indústria, sobretudo associados às multinacionais e às privatizações que tomaram o MERCOSUL como vantagem locacional, sobretudo no Paraná e no Rio Grande do Sul. São investimentos que, embora multiplicadores, em sua maioria, não vão gerar divisas, tão necessárias ao Brasil e à Argentina, além do que demandam grande quantidade de insumos importados, o que significa remessa de lucros e de capital para o exterior. O outro ponto grave é que os impactos dos novos investimentos em termos de novos empregos serão muito reduzidos para a dimensão do problema.

Guardando-se todas as especificidades – e são muitas (em termos de número de países a coordenar, dimensão econômica e de mercado entre outras) – entre o processo de consolidação do MERCOSUL e da União Européia, nunca é demais assinalar o período de "europessimismo" vivido pela Europa entre 1973 e 1983, fazendo com que os Estados-membros se voltassem para dentro, renunciando aventurar-se em projetos supranacionais, por entenderem que os problemas se resolvem de forma mais fácil pelo isolamento. O exemplo europeu, que tem sido uma inspiração para o MERCOSUL, corrobora no sentido de que o processo de integração entre o Brasil e seus parceiros tem que ser aprofundado. Os avanços já alcançados e o *spill over* obtido ao aproximar o Chile, a Bolívia, a Comunidade Andina e o tão pouco divulgado com o Mercado Comum Centro Americano (MCCA)[14] , são elementos afirmativos deste processo.

Como assinalou recentemente o embaixador brasileiro Rubens A. Barbosa, recém designado para embaixador nos EUA: "para enfrentar a crise do MERCOSUL, é preciso mais MERCOSUL" (Gazeta Mercantil,1999).

1.3. Repercussões no Chile, na Bolívia e na Comunidade Andina

O Chile e a Bolívia se vêem expostos às medidas restritivas que Buenos Aires ameaçava aplicar para proteger os interesses de sua indústria frente à entrada de produtos brasileiros. O Chile, que envia 11% do total de suas exportações em 1998 para o MERCOSUL, vê com apreensão a crise brasileira.

Observando-se a Balança Comercial destes dois países com o Brasil[15] , verificam-se algumas diferenças significativas, a saber, que o Brasil é fortemente superavitário com a Bolívia, de onde importa valores muito pouco significativos. Já com o Chile, país com maior índice de industrialização que a Bolívia, o nosso saldo foi crescente até o estabelecimento do Plano Real, muito embora as importações brasileiras deste

país sejam crescentes, é provável que a desvalorização cambial brasileira faça crescer as exportações para os dois países (Tabelas 1 e 2).

Tomando-se o perfil das exportações e importações para os dois países, o Brasil exporta, sobretudo, produtos manufaturados e de maior valor agregado – autos e partes, tratores, aviões, pneus, aço e, quanto as importações provenientes do Chile[16], importamos sobretudo os derivados de cobre, mais de 40%, álcoois, pasta de madeira e papel (Tabelas 3, 4 e 5)

Tabela 1. Brasil-Bolívia – Balança Comercial – 1990/97 (em US$ milhões)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1990	181,96	35,35	146,61
1991	255,96	21,86	234,10
1992	332,64	17,13	315,50
1993	430,59	17,93	412,66
1994	470,00	23,33	446,67
1995	530,08	28,35	501,74
1996	531,68	61,45	470,23
1997*	719,10	27,15	619,95

Fonte: Banco Central. *MERCOSUL-Informações Selecionadas*, Jan/Abr de 1997,nº20
* Secex, Balança Comercial Brasileira Jan/Dez 1997

Tabela 2. Brasil-Chile – Balança Comercial – 1990/97 (em US$ milhões)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1990	483,67	485,42	- 1,75
1991	677,25	493,64	183,61
1992	923,51	478,03	445,48
1993	1.110,35	438,10	672,25
1994	998,94	591,64	407,31
1995	1.210,47	1.094,04	116,43
1996	1.055,27	920,67	137,34
1997*	1.195,91	994,59	201,32

Fonte:Banco Central. *MERCOSUL-Informações Selecionadas*, Jan/Abr de 1997,nº20167,20
* Secex, Balança Comercial Brasileira Jan/Dez 1997

O Chile em 1996 passou a ser o sétimo comprador de produtos brasileiros. O país apresenta um regime comercial bastante aberto no que concerne às barreira comerciais tradicionais (tarifas e cotas). A estrutura tarifária do país é uniforme, com uma tarifa de 11% para todos os produtos, com exceção de alguns produtos dos capítulos 87 (veículos automóveis), 88 (aeronaves) e 89(embarcações) do Sistema Harmonizado(SH) que possuem tarifas abaixo de 11%, sendo alguns com tarifa zero. Todavia, as tarifas chilenas estão consolidadas na OMC em 25%. Isto significa que, caso o governo chileno decida elevar a estrutura tarifária em até 14 pontos percentuais, poderá fazê-lo sem violar a legislação internacional.

Tabela 3. Perfil das Exportações – Brasil-Chile – 1997

EXPORTAÇAO	%
1. Chassis e Carrocerias p/veículos automóveis	9,4
2. Veículos de carga	7,9
3. Máquinas de Terraplanagem, perfuração e semelhantes	3,4
4. Barras e perfis de outras ligas de aço	3,3
5. Pneumáticos	3,2
6. Prod.laminados planos de ferro ou aço não ligados	3,1
7. Veículos automóveis de passageiros, inclusive CDK	2,9
8. Polímeros de etileno,propileno e estireno	2,4
9. Tubos de ferro e aço acessórios	2,1
10. Barras, perfis, fios, chapas e tiras de alumínio	2,1
11. Demais produtos	60,2
Total	**100,0**

Fonte: a partir de SECEX Balança Comercial Brasileira Jan/Dez 1997

Alguns produtos importados pelo Chile estão sujeitos a uma sobretaxa, estabelecida por lei, que autoriza o Presidente da República a aplicá-las em bens cuja entrada no país cause ameaças ou danos à indústria doméstica, devido a preços reduzidos, a exemplo dos pneumáticos. A princípio, esta medida não pode ser aplicada por período superior a um ano. O país além do MERCOSUL, tem acordo de preferencias comerciais com a Venezuela, Colômbia, México, Canadá.

Tabela 4. Perfil das Importações – Brasil-Chile -1997

IMPORTAÇAO	%
1. Catodos de Cobre e seus elementos	21,1
2. Minérios de Cobre e seus concentrados	17,3
3. Álcoois acíclicos e seus derivados halogenados	9,0
4. Livros, Revistas, Jornais e impressos	7,3
5. Barros, Perfis, Fios e Chapas de Cobre	3,7
6. Prods.Hortículas preparados ou Conserv em Ácido Acético	3,0
7. Pasta Química de Madeira, a solda ou ao sulfato	1,7
8. Cobre Refinado(afinado) exceto os catodos	1,6
9. Prata em formas brutas	1,3
10. Papel jornal em rolos ou em folhas	1,2
11. Demais Produtos	32,9
Total	**100,0**

Fonte: a partir de SECEX Balança Comercial Brasileira Jan/Dez 1997

O Chile não sofrerá grandes abalos com a crise brasileira, pois a sua economia ainda tem pouca dependência com relação a economia brasileira por um lado e, por outro, embora sua dívida externa tenha duplicado desde 1994, alcançando os US$ 16,4 bilhões, o país não tem dívida de curto prazo em moeda estrangeira em 1999. O perfil de sua dívida é toda de médio e longo prazo. Este país pratica, desde 1991, uma instrumento para as aplicações externas no seu sistema financeiro – o Decreto Lei 600, que obriga a internalização dos recursos externos no país por um ano no mínimo para que possam ser integralmente repatriados, além do que 30% do valor desses investimentos devem manter-se no Banco Central, independentemente do prazo de vencimento do capital que ingressa no país, sem sofrer juros. Estas exigências representaram uma taxação muito alta para as entradas de curto prazo, favorecendo por outro lado, a afluência de IED e desestimulando as entradas transitórias. (Passos,1999) (Agosin, M. y Ffreench-Davis,1996).

Tabela 5. Perfil das Exportações – Brasil-Bolívia – 1997

EXPORTAÇÃO	%
1. Tubos de Ferro e aço e acessórios	10,2
2. Tecidos de algodão	4,6
3. Aviões	4,4
4. Calçados, suas partes e componentes	4,4
5. Aparelhos elétricos p/telefonia, telegrafia, c/fios e parte	4,3
6. Pneumáticos	2,6
7. Máquinas e aparelhos p/uso agrícola (exc.trator), partes e peças	2,4
8. Inseticidas, formicidas, herbicidas e prod.semelhantes	2,3
9. Barras e perfis de outras ligas de aço	2,3
10. Tratores, inclusive tratores e guinchos	2,3
11. Demais produtos	57,2
Total	**100,0**

Fonte: a partir de SECEX Balança Comercial Brasileira Jan/Dez 1997

1.4. A Abertura para a União Européia

Em maio de 1992, foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica de caráter inter – institucional, entre o Conselho do MERCOSUL e, de outro, a Comissão Européia, e não os governos dos países membros, que teve como objetivo possibilitar ao MERCOSUL conhecer em toda a sua extensão a experiência de integração européia. Ao mesmo tempo foram definidas as áreas prioritárias de cooperação: aduana, normas técnicas e agricultura. Este acordo manifestou ainda a intenção de aproximar os dois Blocos no sentido de aprofundarem suas trocas comerciais (Dauster, 1996,p.51).

Em Dezembro de 1995 o MERCOSUL assinou um Acordo Interegional de Cooperação e uma Declaração Política Conjunta com a União Européia, não se tratando ainda de um acordo para a liberalização comercial, mas sim de um instrumento que, ao propiciar maior diálogo e cooperação em diversos campos, levaria a um processo associativo que viesse a incluir, numa etapa posterior, uma zona de livre-comércio. De fato, a União Européia vem há já alguns anos aprofundando e ampliando suas relações internas na consolidação de um mercado comum, com uma estrutura supra-nacional e uma moeda única, o que provocou não só lentidão, mas desinteresse no fortalecimento de suas relações com a América Latina.

Esta situação, contudo, contrasta com o fato de representarem, as companhias européias, 43% de todos os investimentos diretos externos na região (Strube,1999).

As relações comerciais do MERCOSUL com a União Européia têm sido francamente favoráveis aos europeus, tendo em vista que no período 1990-1996, as exportações oriundas do "velho continente" aumentaram em 274%, ao passo que as exportações do MERCOSUL para a EU cresceram apenas 25%. Em 1990 as exportações da EU eqüivaliam a US$ 6.8 bilhões, saltando para US$ 16.8 bilhões em 1994, representando um incremento de 147% no período[17]. Do lado das exportações do MERCOSUL para a EU, as alterações foram bem menos significativas, passando de US$ 17,7 bilhões em 1990; US$ 15,2 bilhões em 1993 e US$19,1 bilhão em 1994. Portanto, o superávit do MERCOSUL com a União Européia caiu de US$10,9 bilhões em 1990 para US$ 2,3 bilhões em 1994 (Cf. quadros em anexo).

Em termos de composição da pauta exportadora do MERCOSUL para a União Européia, os produtos agrícolas e agro-industriais perfazem em torno de 57% (com o complexo soja respondendo por 30% das vendas)[18], enquanto os semi-elaborados (minérios, madeiras, couro, lã e celulose, 24%).

O Brasil tem sua pauta exportadora mais diversificada para a Europa do que a Argentina, pois enquanto os 06 principais capítulos da pauta brasileira correspondem a 50.7% das exportações, os 06 principais produtos argentinos perfazem 70,7%[19] (Cf. Anexo).

Em fevereiro de 1999, em pleno turbilhão da crise brasileira, teve lugar no Rio de janeiro o **Fórum Empresarial MERCOSUL-União Européia**, contando com a participação de cerca de 60 empresários líderes da Europa Comunitária, sob a liderança do presidente da BASF, da Confederação das Indústrias Alemãs e do Comissário para Assuntos Industriais da Comissão Européia e de empresários de grandes empresas do MERCOSUL. O objetivo do Fórum foi o de identificar as possibilidades de cooperação e priorizar recomendações para a Reunião de Cúpula que terá lugar no Rio de Janeiro em Junho deste ano, e contará com a presença de 48 chefes de Estado da União Européia, da América latina e do Caribe.

Dentre os resultados do Fórum, um foi estratégico, para os empresários de ambos os continentes, a saber, dar apoio à Comissão Européia contra as pressões da França e, em menor escala, da Espanha, Itália e Portugal, países que temem a entrada dos produtos agrícolas do MERCOSUL. O Presidente FHC, que abriu o evento, fez fortes críticas ao protecionismo agrícola praticado pelos países desenvolvidos, sobretudo a União Européia:

> *"Para o Brasil é desalentador constatar que a abertura do mercado brasileiro à competição externa não tem recebido a contrapartida esperada(...) No intuito de isolar a agricultura das regras normais da competição, foi montado o maior aparato de protecionismo e subsidiação que se tem notícia, para preservação de interesses de um único setor. Mais de US$ 160 bilhões são dispendidos a cada ano pelos países desenvolvidos para impedir que sua agricultura se veja*

exposta às regras da concorrência(...) é necessário corrigir esses desequilíbrios" (Tachinardi, 1999).

De fato, há um significativo número de produtos brasileiros sujeitos aos direitos *antidumping:* os semi-manufaturados de aço; o ferro; ferro silício; o silício e os fios de algodão. Embora as tarifas médias da EU devam cair de 7.4% para 4.5% no ano 2.000, há picos tarifários que dificultam as exportações brasileiras de couro, calçados, eletrônica e produtos alimentícios. Ao lado das tarifas, uma série de outras barreiras comerciais – burocráticas, retaliatórias, ecológicas, compensatórias, sanitárias – têm dificultado um melhor desempenho do MERCOSUL em suas relações com a União Européia e devem ser postas em questão quando do Encontro de Cúpula em meados de 1999.

Concluindo a 1ª parte deste trabalho, é necessário considerar que todo esse esforço de entendimento e busca da integração do MERCOSUL com a União Européia é mais uma peça que se desloca no tabuleiro do continente americano, movimento estratégico que caminha no sentido do regionalismo aberto, buscando minimizar o poder hegemônico que os Estados Unidos exercem sobre a América Latina e, em grande medida, reduzir o impacto da ALCA sobre o MERCOSUL. As estratégias que se desenham para o médio e longo prazo serão objeto da 2ª parte deste trabalho.

2. O MERCOSUL E O FUTURO

Esta 2ª parte do trabalho tem como foco central estabelecer algumas reflexões sobre o futuro do MERCOSUL, a médio prazo, ou seja, nos próximos 20 anos, mesmo levando em consideração que processos sociais não são lineares e, no mais das vezes, apresentam tantas possibilidades e variáveis de mudança, que as especulações e prognósticos acabam por se tornar inócuas. Sempre existem os avanços, recuos, saltos na história. De qualquer modo, também, não como negar, uma determinada caracterização da ordem sócio-política e econômica mundial dominante, com traços fortes e que são portanto, capazes de indicar alguma pistas ou regularidades. A globalização, por exemplo, deve-se aprofundar nos próximos dez anos, mesmo considerando que ela traz problemas e que os Estados Unidos são o seu principal beneficiário. Neste sentido também será ampliada a vantagem tecnológica e militar desse país durante um bom tempo. Segundo Sardenberg (1999), a teoria mais difundida nos meios políticos e empresariais norte-americanos é o triunfalismo. Para os que acreditam nesta hipótese, o século XXI será ainda mais hegemonizado pelos norte-americanos. De qualquer modo também cresce nos meios políticos e acadêmicos internacionais uma crítica que passa a ter maior visibilidade, sobre os efeitos perversos da financeirização internacional e, mais importante, alternativas para a taxação da

especulação financeira, a exemplo da Taxa Tobin (CHESNAIS,1999), George(1999); (Attac, 1999); críticas à política adotada pelo Fundo Monetário Internacional (J.Sachs), ou mesmo vozes no interior do Banco Mundial que chamam a atenção para o fato de que a ajuda aos países em desenvolvimento está estagnada em seu mais baixo nível já registrado ao longo de 50 anos, e mais, que a *população dos países em desenvolvimento não pode esperar por reformas da arquitetura econômica internacional que a protejam*... são palavras de Joseph Stiglitz, vice-presidente sênior do Banco Mundial[20] .

Um segundo problema superlativo em termos mundiais é a crise do emprego, a ampliação do número de empregos em tempo parcial e flexibilizados, que determina o aumento da disparidade de renda e da acumulação de riqueza entre ricos e pobres. A exclusão social que se acentua e que a médio prazo é fonte de insatisfação e de contestação ao *status quo*.

A queda do muro de Berlim, pela força simbólica que carrega, poderá vir a significar daqui a 50 anos, o momento de inauguração de uma nova ordem mundial onde supera-se o embate ideológico e de confrontação militar entre as duas potências do período da Guerra Fria. Este novo momento viu fortalecer-se a hegemonia norte-americana, sobretudo após o processo de estagnação que toma conta do Japão desde o início dos anos 90, agravado pela crise de seus vizinhos asiáticos – a começar pela Tailândia, e Indonésia, para logo em seguida afetar a Malásia, as Filipinas e chegar à Coréia – sem que o império do sol pudesse tomar iniciativa capaz de evitar a crise financeira (Chesnais,1998) De um certo modo as expectativas de.

No plano da estabilidade política, o fim da ameaça do confronto URSS X EUA, diminuiu o risco de ameaça de guerra nuclear, havendo uma tendência a prevalecer os valores democráticos muito embora convivendo com processos sociais de exclusão e de massificação pela mídia. Passam a ter maior presença os conflitos localizados, baseados sobretudo em aspectos étnicos. Do ponto de vista da política do cotidiano, o desencanto com a grande política está fazendo renascer movimentos de cidadania específicos, de negros, mulheres, economistas que devem se fazer mais e mais presentes. Também muito provável o crescimento do narcotráfico e da violência urbana, em função sobretudo, do desemprego tecnológico dos jovens e mulheres e da quebra do padrão de bem estar social Keynesiano.

É muito provável, neste próximos 15 anos, a aceleração exponencial das inovações tecnológicas, dos novos materiais, dos novos plásticos, cerâmicas e condutores, da manipulação e engenharia das estruturas da matéria muito próximas da imaginação de um Huxley; do avanço nas áreas de saúde e farmácia, alongando a expectativa de vida do ser humano, com efeitos diretos sobre a pirâmide etária, ampliando-se o número de idosos, o que já é observado no continente europeu e no Japão, ao ponto de Paul Krugman ter apontado o envelhecimento populacional do Japão como um dos fatores da crise, uma vez que os japoneses em idade próxima a aposentadoria passarem a poupar para a velhice, diminuindo o nível geral de consumo.

Há, sem sombra de dúvidas, uma rede sistêmica de acontecimentos, resultante do avanço da ciência e da razão instrumental, pela dimensão tecnológica que nos aproxima do *brave new world,* a um só tempo terrível e sedutora.

2.1 Multilateralismo e Regionalismo

Quando surgem especulações de que a Organização Mundial do Comércio já trabalha com um cenário prospectivo de criação de uma Área de Livre Comércio Global, que eliminaria todas as barreiras impostas nas fronteiras em 2020, data selecionada como prevista para concretizar todos os pactos regionais e momento no qual a APEC espera contar com o livre comércio entre todos os seus membros, é necessário apresentar, ainda que de forma breve, alguns elementos sobre a evolução do processo de abertura econômica que vem avançando celeremente desde o fim da 2ª Guerra Mundial e que culmina com o fim da Rodada Uruguai do Gatt e a criação da OMC.

O comércio mundial alterou-se significativamente nos últimos cinqüenta anos, o que pode ser sinalizado pelo número de afiliados ao GATT e a atual OMC. Em 1950 o GATT tinha não mais que 30 membros quando a OMC tem hoje mais de 130, com 30 países solicitando ingresso, entre os quais a Rússia e a China. Os países em desenvolvimento sempre se sentiram discriminados pelo GATT, ao passo que os países desenvolvidos contrapunham que as políticas de substituição de importações faziam com que os subdesenvolvidos perdessem as vantagens do multilateralismo. O fim da Rodada Uruguai, com toda a sua polêmica, representou em certa medida uma vitória, que foi a adoção de um mecanismo de controvérsias que, por um lado, não permite ao acusado vetar o resultado e, por outro, se espera que produza resoluções obrigatórias, que deveriam reforçar o multilateralismo. A solução de controvérsias através da negociação poderia converter-se no serviço mais importante a ser oferecido pela Organização Mundial de Comércio. É o *"salto para a legalidade"* nas relações de comércio internacional segundo entendimento de LAFER (1998).

Diana Tussie (1998) da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (Flacso), que vem a tempos estudando o Sistema de Comércio Mundial, levanta uma aporia significativa neste terreno, a saber, a não convergência entre a globalização e o multilateralismo. A globalização se fortalece, o multilateralismo perde preponderância e o regionalismo se fortalece.

> *"Já que o multilateralismo também expressa um impulso e uma aspiração à universalidade, a globalização deveria ter surgido como resultante do auge do multilateralismo. Ao contrário, o multilateralismo parece estar perdendo força e preponderância, no momento no qual mais países participam das relações comerciais globais"(Tussie,1998:6).*

Para a pesquisadora da Flacso a resposta a esta contradição estaria nos fundamentos do sistema multilateralista propriamente dito, ou seja, a globalização teria a ver muito mais com o mercado e portanto seria muito mais voluntária, ao passo que o multilateralismo está relacionado à governabilidade. Seriam os governos que definiriam a magnitude, a velocidade e a orientação do processo (Tussie,op.cit.:8). Outro aspecto relevante no declínio do multilateralismo está na mudança da postura do governo dos Estados Unidos, que foi o grande defensor deste nos anos 60/70 e que, em face da disputa comercial travada a um só tempo com o Japão e a União Européia, abandona o multilateralismo como a única orientação para adotar o regionalismo como estratégias intermediária, ao consolidar o acordo com o Canadá e depois o NAFTA.

Um terceiro ponto digno de nota a determinar a fragilidade do multilateralismo estava no poder que dispunha os EUA de impor sua vontade de retaliação sobre as pequenas, médias e as vezes grandes economias, a exemplo das medidas protecionistas unilaterais norte-americanas como a Seção 301 ou a Super-301[21] . O Brasil aliás sofreu retaliação norte-americana durante o governo Sarney, em relação a sua política de informática (1985), no caso das patentes farmacêuticas (1988), onde o Brasil recebeu tarifas 100% *ad valorem* em relação a certos tipos de papéis, químicos e artigos eletrônicos, acionadas por Ronald Reagan.

Para Celso Furtado, com a mudança do GATT para a OMC, os Estados Nacionais perderam muito poder, o que tem estimulado a formação de blocos como mecanismos de defesa (Furtado, 1998,: 23).

O GATT como a OMC se basearam na cláusula da nação mais favorecida, quer dizer, na idéia que se deve estender os benefícios que se concede a um país a todos os demais, o que representava o pilar do multilateralismo, contudo a política real de comércio mundial fez surgir o dispositivo – artigo XXIV, que admite a integração regional. O artigo representa exceção à cláusula anterior, se aplicando a uniões aduaneiras e áreas de livre comércio. Segundo Celso Lafer exige hoje, no plano internacional "*uma relação que busca a compatibilidade entre o multilateralismo e os acordos regionais*"(Lafer,op.cit,:10). O ex-chanceler acredita que a OMC é uma conseqüência da diminuição dos conflitos de concepção sobre como organizar a ordem econômica internacional – o que não implica em eliminação dos conflitos de interesses – com a OMC tornando-se o "*modelo prevalecente em escala mundial para organizar a ordem econômica sob o ponto de vista do comércio de bens e serviços"((Lafer,idem:10).*

No contexto da OMC, tanto o Brasil como a Argentina são desde há muito, *global traders* mas não são *global players.* O MERCOSUL é, em grande medida uma estratégia conjunta para ampliar a presença destes países no plano internacional, o que também determina uma postura de regionalismo aberto. No passado, a insatisfação com a situação econômica internacional levava ao afastamento de países de uma participação ativa no GATT; buscava-se ficar ao abrigo ou imune aos efeitos da ordem mundial – sendo a autarquia ou a elevada substituição de importações uma resposta

ao problema. De 1945 a 1985 a integração econômica se fazia principalmente entre os países do Norte, hoje os vínculos Norte-Sul e Sul-Sul são mais ativos que em qualquer outro período.

> *"Nenhum país pode dar-se ao luxo de assumir o regionalismo como única alternativa. A maioria continua tendo uma porção importante e crescente de comércio com outras partes do mundo* (Tussie,op.cit.:12).

2.2 Alguns Cenários para o MERCOSUL

Deixando de lado estas indicações genéricas sobre o quadro de fortalecimento do regionalismo no âmbito da OMC, cabe ainda, para concluir, aprofundar as alternativas, os possíveis desdobramentos do MERCOSUL, no contexto desta nova ordem mundial.

O primeiro grande embate do MERCOSUL se fará ao nível da consolidação da ALCA e, muito embora a diplomacia brasileira seja considerada vitoriosa no primeiro confronto diplomático, conseguindo que os 4 Estados – membros do MERCOSUL fossem considerados em bloco e obtendo a postergação da Zona de Livre Comércio para 2005, as tratativas estão correndo. Criada a ALCA, as decisões de política econômica estabelecidas nos EUA terão uma influência enorme sobre o MERCOSUL. Como afirma o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais do Itamaraty:

> *"Os países desenvolvidos têm muito mais capacidade que nós para gerar novos produtos industriais, criar inovações que reduzem custos de produção, trabalhar na fronteira tecnológica. Isso é que determina os rumos da competição, em termos de longo prazo. Assim, no estágio atual da economia brasileira, esse tipo de integração com economias mais desenvolvidas tende a aumentar nosso déficit comercial. Como não conseguiremos formar superávites na grande maioria das demais contas do balanço de pagamentos, só poderemos financiar esse déficit apelando à entrada de mais capital estrangeiro. Mas, por que este capital virá instalar-se aqui, se ele poderá exportar para cá com tarifa zero? (Guimarães, 1998, 80).*

A reflexão do diplomata remete à estratégia brasileira de política internacional que atua em três flancos, a saber: a) rápida aproximação com a União Européia, estabelecendo uma Zona de Livre Comércio capaz de minimizar a hegemonia norte-americana na região; b) avanço nas negociações com o Pacto Andino –CAN, no sentido de ampliar a força dos sul americanos nas negociações da ALCA e, em terceiro lugar, a busca de um lugar permanente do Brasil no Conselho de Segurança da ONU.

Hélio Jaguaribe (1998) em ensaio recente, procurou iluminar os possíveis cenários para o MERCOSUL, tendo como premissa que há duas hipóteses no sentido do "ordenamento mundial", uma das quais será vencedora até o primeiro quarto de século do ano 2.000, com muitas peças do jogo já posicionadas: a **primeira** se efetivaria pela consolidação do que o autor chama de "**império estadunidense**" e, a **segunda**, a concretização de um "**sistema multipolar**" hegemonizado pela União Européia.

O cenário ou alternativa intitulada de "império estadunidense" significaria a manutenção e consolidação do poder político-militar mundialmente hegemônico e teria, como aspectos desfavoráveis a trajetória emergente da China, que vem atravessando os últimos vinte e cinco anos com taxa de crescimento do PIB superior a 8% em média/ano, aliado à sua população de 1.200 bilhão de habitantes e um já razoável nível de capacitação científico-tecnológica. Um outro país de importância potencial no futuro é a Índia, que embora vivendo momentos difíceis, tem um grande mercado e capacidade científica instalada para o desenvolvimento. Estes dois países associados à Rússia, hoje profundamente endividada e em crise, mas com possibilidades de retomar o crescimento a longo prazo, representam grandes países que têm demonstrado independência em relação a esta alternativa de hegemonia prolongada norte-americana. Por último, mas não menos importante, a consolidação e aprofundamento da União Européia, que em breve deverá alcançar uma unidade em torno de dezenove países, incorporando a Polônia, a República Checa, a Eslováquia e a Hungria, sem esquecer de um elemento decisivo para esta unidade e que estabelece uma nova moeda de conversibilidade que é o Euro.

De qualquer forma, muito embora venha-se assinalando que os Estados Unidos também apresenta problemas internos, sob a forma de quatro quintos de sua população pobre que não goza das proclamadas vantagens da globalização, esse país dispõe *"de vantagens maciças na forma das multinacionais e bancos gigantescos, de negociantes, consultores, indústrias de serviços, do predomínio da língua inglesa e do dólar americano, de uma cultura empresarial e de numerosos cientistas, engenheiros, projetistas, advogados e outros "analistas simbólicos" altamente capacitados, cujas habilitações estão em demanda mundial" (*Kennedy,1993,:324*),* sem esquecer do predomínio militar.

O **segundo** cenário, ou a alternativa multipolar hegemonizada pela União Européia seria, segundo Jaguaribe[22], onde o MERCOSUL poderia exercer um papel relevante. A intenção aqui não é detalhar exaustivamente o trabalho do autor, nem tão pouco discutir conceitualmente a consistência de seus exercícios de prospectiva, mas apenas apontar os dois cenários prospectivos em relação ao MERCOSUL no médio prazo.

A dificuldade maior da União Européia – a harmonização de um grande conjunto de países – a maturação desse processo, tem revelado ser também a força do Bloco. Ressalta-se aí a questão do sucesso obtido na compatibilização entre a macro-

racionalidade econômica do conjunto e as necessidades econômico-sociais de cada país membro. Os problemas existem mas a formulação de uma política internacional comum tem avançado:

> *"Cuando se obseva la conducta de los países integrantes de la Union Europea, en relación com cuestiones políticas, se constata que la superación de los paroquialismos nacionales há alcanzado en la presente década un nível bastante elevado" (Idem, p.10).*

Esta segundo cenário seria mais favorável ao MERCOSUL, e ao Brasil, que teria uma maior capacidade de intervenção. É importante ressaltar que a União Aduaneira Plena no MERCOSUL está prevista para o ano de 2006, o que vem chocar-se com o início da ALCA em 2005. Neste sentido, é vale sublinhar a posição do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), instituição que articula empresários brasileiros de grande e médio porte, que em proposta recente de Agenda para o Desenvolvimento Industrial do país afirmara: *"o IEDI se manifesta contrário à aceleração das negociações relativas à ALCA, pois ela pressupões a definição de objetivos estratégicos e a maior consolidação do MERCOSUL"* (IEDI, 1998,: 7)

Para o neoprotecionismo – também chamado de regionalismo aberto – que não pretende a autarquia, ao buscar-se assegurar condições capazes de elevar a competitividade de setores que, protegidos por um certo tempo e modernizados, podem adquirir uma competitividade futura, o cenário da multipolaridade torna-se mais atrativo ao MERCOSUL. Assim, a integração deixa de ser apenas um sistema a proporcionar mercado ampliado a seus sócios para tornar-se um instrumento fundamental de política externa.

O historiador Paul Kennedy (1993: 353) afirmou com sabedoria que muitas tentativas foram realizadas para perscrutar o futuro e chegaram ora a previsões exageradamente otimistas, ora a previsões sombrias ou com apelos à renovação espiritual – como foi o caso de Toynbee... *mas a verdade é que simplesmente porque não conhecemos o futuro, é impossível dizer com certeza se as tendências mundiais levarão a desastres terríveis, ou serão contidas pelos espantosos avanços na adaptação humana".* O historiador inglês com sua proficiência em navegar o "rio do Tempo" nos diz contudo que, se não podemos conhecer o futuro, podemos influenciá-lo, prepará-lo, a partir de reformas em três pontos principais: na *competitividade* – a partir da possibilidade de acompanhar as novas tecnologias que levem à boa saúde, educação e qualidade de vida; *na reação aos desafios demográficos e ambientais,* no sentido de propostas de desenvolvimento sustentável; *na redução das possibilidades de instabilidade política,* que provocam guerras e violências. Teoricamente a humanidade pode mudar e evitar os riscos futuros que ela mesma já está tecendo.

3. ANEXOS

Quadro 1
Importações brasileiras da U.E. por ordem de importância – 1998

1º ALEMANHA	2º ITÁLIA	3º FRANÇA
1. partes e peças p/veículos automóveis e tratores; 2. máquinas e aparelhos p/impressão; 3. motores de pistão; 4. veículos automóveis de passageiros; 5. instrumentos e aparelhos de medidas; 6. rolamentos e engrenagens	1. partes e peças p/veículos automóveis e tratores; 2. óleos combustíveis; 3. motores de pistão; 4. máquinas e aparelhos p/moldar borraccha /plástico; 5. máq.p/encher, fechar, empacotar mercadorias; 6. instrumentos e aparelhos de medida	1. medicamentos p/medicina humana; 2. partes e peças p/veículos automóveis e tratores; 3. compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas; 4. compostos de funções nitrogenidades; 5. veículos automóveis de passageiros, inclusive os CDK; 6. rolamentos engrenagens, partes e peças

Quadro 2
Importações brasileiras da U.E por ordem de importância – 1998

4º REINO UNIDO	5º ESPANHA	6º SUIÇA
1. motores de pistão; 2. partes e peças p/ veículos automóveis e tratores; 3. compostos heterocíclicos; 4. medicamentos p/ medicina humana e veterinária; 5. compostos e funções nitrogenadas; 6. aparelhos transmissores, receptores	1. partes e peças p/veículos automóveis; 2. livros, revistas, jornais, impressos; 3. partes e peças de aviões, helicópteres; 4. motores de pistão; 5. ferramentas de uso manual ou p/uso em máquinas; 6. veículos automóveis de passageiros, inclusive os CDK	1. medicamentos; 2. compostos heterocíclicos; 3. compostos de funções nitrogenadas; 4. teares p/tecidos; 5. óleos combustíveis; 6. materiais orgânicos sintéticas

Quadro 3
Perfil das exportações brasileiras para U.E. por ordem de importância – 1998

HOLANDA	ALEMANHA	ITÁLIA
1. soja; 2. farelo de soja; 3. suco de laranja; 4. alumínio em bruto; 5. matérias vegetais/alim. Animais; 6. ferro ligas	1. café; 2. minério de ferro; 3. farelo de soja; 4. fumo em folhas; 5. soja triturada; 6. motores	1. café; 2. café em grão; 3. pasta química de madeira; 4. cigarros; 5. minérios de ferro; 6. fumo em folhas

Quadro 4
Perfil das exportações brasileiras para U.E. por ordem de importância – 1998

4º BÉLGICA	5º REINO UNIDO	6º FRANÇA
1. suco de laranja; 2. café em grão; 3. pasta química de madeira; 4. cigarros; 5. minérios de ferro; 6. fumo em folhas	1. calçados; 2. fumo em folhas; 3. conservas de carne bovina; 4. pastas químicas de madeira; 5. motores de pistão; 6. madeira compensada	1. farelo de soja; 2. minério de ferro; 3. café; 4. madeira serrada; 5. aviões; 6. móveis

Notas

[1] "Embora o comércio mundial supere o de qualquer outra época anterior, os padrões de vida nacionais são determinados predominantemente por fatores internos, e não por alguma competição por mercados mundiais. (...) Parte da resposta é que o mundo não é tão interdependente como se pode pensar: os países não se assemelham às empresas. Mesmo atualmente, as exportações norte-americanas representam apenas 10% do valor agregado da economia (que eqüivale ao PNB). Ou seja, os EUA ainda são quase 90% d uma economia que produz bens e serviços para seu próprio uso". Krugman, op. cit.

[2] Cf. Ameaça de deflação que paira sobre a economia mundial e crise na indústria automobilística, tendo-se calculado em 30% o excedente da produção global de automóveis.

[3] Tachinardi (1998); Coutinho (1998); Tavares (1998), Nogueira Batista Filho(1998).

5. A dívida de curto prazo e o estoque de investimentos estrangeiros de portfólio, altamente voláteis, somavam US$ 79,8 bilhões, contra um volume de reservas de divisas da ordem de US$ 68.6 bilhões.

[5] A desvalorização do real, ao assustar os argentinos, teve efeito imediato sobre a oposição ao justicialismo. As intenções de voto à Aliança, a coalizão entre os sociais democratas da União Cívica Radical e a Frepaso,

de esquerda, perdeu entre aqueles que se sentiam inclinados a votar em Fernando de la Rua, candidato da Aliança à presidência da República. No início de dezembro de 1998, a vantagem da Aliança sobre os peronistas era de 47% contra 26% e em fevereiro de 1999, a vantagem não ultrapassa os 1%.(La Nación, 4/02/99)

[6] Menem havia proposto um Plano BONEX para o Brasil, plano este que no final de 1989 realizou um confisco de aplicações financeiras, mediante substituição por títulos governamentais.

[7] Estes números são contraditórios pois comparava as mercadorias que entraram no país na última semana de janeiro com as que haviam entrado no país no início de fevereiro, sem levar em conta com que antecipação haviam sido feitas as encomendas. Um segundo número, 33%, era mais próximo da realidade ao comparar janeiro de 1988 a janeiro de 1999 (Wolberg-Stock, 1999)

[8] Metade dos automóveis produzidos na Argentina são exportados e, destes, 66% vão para o Brasil.

[9] A Fiat em Córdoba, 2.500; a Renault, 2.600, tendo informado que de seus 3.000 trabalhadores, 1.200 ficarão suspensos até o final do ano. A Ford acrescentou 1.000 suspensões aos 1.5000 operários suspensos hás já vários meses. A Volks negocia com os sindicatos uma redução da produção em 30% e prevê a suspensão de metade de sus 2.100 operários. O fato se repetiu na GM, e Mercedez Bens.

[10] A taxa de juros brasileira, de 38,99% em fevereiro, só superada pelas taxas, por ordem de grandeza, da Turquia, (80%), Rússia (60%), Indonésia (40.15%), Venezuela (39.97%). The Economist/ emerging market indicators, 1999, 20th feb,p.102.

[11] O acordo argentino prejudica duplamente o Brasil, por ser, ao mesmo tempo, exportador de suco de laranja concentrado para os EUA e exportador de carne suína para a Argentina, oportunizando o fim das restrições fitosanitárias e de resíduos biológicos entre os dois parceiros (Zanatta e Cordona, 1998)

[12] A partir de 1º de Março, o valor para enquadramento no regime especial vai dobrar. Sendo do MERCOSUL, do Chile e da Bolívia, não haverá obrigatoriedade de contratação antecipada do câmbio para importações inferiores até US$ 80 mil (Izaguirre,1999).

[13] As montadoras da Volkswagen no Mercosul são: São Bernardo do Campo (SP), São Carlos(SP),Resende (RJ), São José dos Pinhais(PR), Pacheco (ARG), Córdoba (ARG)

[14] Este *Acordo Marco de Comércio e Inversión*, estabelecido pelos países MERCOSUL, da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, foi assinado no dia 18 de abril de 1998.

[15] Aqui incorporadas por serem menos conhecidas que aquelas dos países-membros do MERCOSUL.

[16] As importações brasileiras provenientes da Bolívia têm valor muito pequeno, não constando entre os principais países de origem na Balança Comercial Brasileira.

[17] Desagregando entre os países do MERCOSUL, o crescimento das exportações provenientes da U.E. para a Argentina representou 300%, enquanto no brasil 91%(Dauster,1999).

[18] O MERCOSUL é o principal exportador de produtos agropecuários para o mercado comunitário com um valor de venda superior ao dos Estados Unidos e Canadá juntos.

[19] Os principais produtos de exportação brasileiros para a U.E. são: 1. farelo de soja; 2. Soja em grão; 3. Café em grão; 4. Minérios de ferro; 5. Suco de laranja; 6. Fumo em folhas. Cf em anexo os seis principais produtos exportados para e importados da União Européia, pelo Brasil. A classificação aponta os 6 principais países europeus na relação comercial com o Brasil (Cf.anexo)

[20] Totalizando US$ 33 bilhões em nível mundial, a ajuda concedida caiu para menos de um quarto de 1% da soma dos Produtos Internos Brutos dos países industrializados – retração de 38% desde o início da década (Gazeta Mercantil, 19/04/99

[21] A Seção 301 do Trade Act de 1974 autoriza o presidente dos EUA a adotar medida apropriada, incluindo retaliação, para obter a remoção de qualquer ato, política ou prática de um governo estrangeiro que viole um acordo internacional de comércio ou que seja injustificada, não razoável ou discriminatória, que restrinja o comércio norte-americano (Tachinardi, 1993,: 95)

[22] Hélio Jaguaribe chega a afirmar que a constituição da ALCA implicaria praticamente no desaparecimento do MERCOSUL, por conduzir à eliminação de fronteiras aduaneiras, eliminando assim a tarifa externa comum, característica fundamental deste Bloco (op.cit,p.12)

4. BIBLIOGRAFIA

AGOSIN,M. y Ffrench-Davis (1996), "Managing capital inflows in Latin America"., en M. Ul Haq, I.Kaul e Grunberg(orgs), *Coping with financial volatility*. Oxford University Press, New York.

ALMEIDA, Hamilton (1999), "Recessão abala Produção na Argentina". Gazeta Mercantil Latino Americana, ano3,nº148.p.30.

ANDERSON, Perry (1996), "Sob o signo do Provisório". **Política Externa,** v.4,nº4,marçl abr /mai, pp 3:23. São Paulo: USP/Paz e Terra

ANTUNES, Antonio J.C. (1998), La Integratión y el Desarrollo de los Países de la ALADI en el Contexto de la Globalización. Encuentro Internacional de Economistas. Havana, 17 de Dezembro

ATTACK (1999/1998), "Le Grain de Sable", Nºs 1,2,3,4. Nov, dec, jan., feb. Paris: Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens Paris.: 9 *bis,* rue de Valance, 75005/ Site Internet: http//attac.org

BANCO CENTRAL (1997), *MERCOSUL- Informações Selecionadas*. Jan-Abr, nº20. Brasília: Bacen/Deori

BARBOSA, Rubens A (1999), "Reflexos da Crise sobre o MERCOSUL". Gazeta Mercantil, 13 de Abril.

CAMARGO, G. & VILAS,O (1999), "Ninguém Ganharia com o Colapso do MERCOSUL". GMLA, ano 3, nº145, 1ª 7 fev. p.32

CHESNAIS, François (1998), "La crise menace les digues de l'economie mondiale". **Le Monde Diplomatique**,Sept, pp.24:25

____ (1997), "A emergência de um regime de acumulação financeira". **Praga,** nº3, p.19:46. São Paulo: Hucitec.

CHESNAIS,François e PLIHION,Domenique (1999), Les Ressorts Cassés de la Croissance: une crise systémique globale. Paris: Document Attack

CLARÍN (1999a), "El dólar dio outro salto en Brasil y la crisis ya se siente en la Argentina". Economia, 19 de enero.

____(1999b), "Provincias: se ponen en guardia". Economia, 27 de enero.

____(1999c), "Más ajuste para el Mercosur". Economia, 27 de enero.

____(1999d), "11.500 empleados suspendidos". Economia, 8 de febrero.

____(1999e), "La UIA critica la estrategia del Gobierno ante Brasil". Economia, 12 de feb.

____(1999f), "Qué es lo que vende Brasil". Economia,13 de febrero.

____(1999g), "Roque se enfrenta com Di Tella por las importaciones de Brasil". Economia, 05 de febrero.

COUTINHO, Luciano (1999), "A Difícil Melhor Saída da Crise". Folha de São Paulo / Dinheiro, 7 Fev.

____(1998), "Retrocesso Histórico". Folha de São Paulo/Dinheiro/Lições Contemporâneas, out..

DAUSTER, Jório (1996), "MERCOSUL e União Européia: rumo à associação inter-regional". **Política Externa,** v.4,nº4,març/abr/mai,1996, pp46:62. São Paulo: USP/Paz e Terra

FERRARI, Livia (1999), União com Europa traz vantagens, diz estudo". Gazeta Mercantil, 22/02, p.A-4
____ (1999[a]), "A saída das restrições voluntárias". Relatório Gazeta Mercantil: Dossiê *O Futuro do MERCOSUL*, 15/abril.p.2
Ffrench-DAVIS,R y REISEN,Helmut (1998), "Los Flujos de Capital y el desempeño de la Inversión: Una Sínteses. Projeto de Investigação realizado pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE e CEPAL.
FURTADO, Celso (1998), "Há risco de uma ingovernabilidade crescente". In: Adhemar dos Santos, Luiz Antonio Elis e César Benjamin(org): *Visões da Crise.* 11:23. Rio de Janeiro: Contraponto
GABETTA, Carlos (1998), "Tempête sur les economies d'Amérique Latine". **Le Monde Diplomatique**,Sept, p.3
GALLO, Alexandra (1999), "Los empresarios piden más acción al Gobierno". Clarín,/Economia,27 de enero.
____(1999[a]) "En un mês crescieram 54% las compras argentinas a Brasil". Clarín/Economia, 8 de febrero
GAZETA MERCANTIL (1999), "O Resgate da Unidade do MERCOSUL". 8 de fevereiro (editorial).
____ (1999[a]), "Empresários à Frente do MERCOSUL". 28 de fevereiro. (editorial)
GEORGE, Susan, (1999), A la Racine du Mal: pour la refonte du système financier internacional. Paris: Le Monde Diplomatique, Janvier.
GONZALES, Nora (1999), "Brasil e Argentina ainda têm o que acertar". Gazeta Mercantil Latino-Americana, ano 3,nº147,p.32.
GUADANI, Alieto A (1995), "Perspectivas Econômicas para o Século XXI". **Política Externa,** v.4,nº1,jun/jul/agost/, pp3:22. São Paulo: USP/Paz e Terra
GUILHON,J.A.A & HOLZHACKER, D.O.(1999), Competitividade da Economia Brasileira: a visão das elites dirigentes do MERCOSUL. **Semana Internacional**, 23/fev. São Paulo: USP/NUPRI.
GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1998), "Os principais desafios Internacionais do Brasil". In: Adhemar dos Santos, Luiz Antonio Elis e César Benjamin(org): *Visões da Crise.*
75:87. Rio de Janeiro: Contraponto
HOMATS, Robert D. (1994), "Making Regionalism Safe". **Foreign Affairs**, v. 73,nº2, p.100
HURREL, Andrew (1993), "Os Blocos Regionais nas Américas". **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** nº22, ano 8, junho.
IEDI (1998), *Agenda para um Projeto de desenvolvimento Industrial.* São Paulo: Outubro/Instituto de Estudos para o desenvolvimento Industrial.
IZAGUIRRE, Monica (1999), "Importações do MERCOSUL ficam mais fáceis". Gazeta Mercantil/ Nacional, 25/02,p. A-4.
JAGUARIBE, Hélio (1998), "Mercosur y las alternativas de ordenamiento mundial". **Revista SELA**,n53, Enero-Junio, 18pp.
KENNEDY, Paul (1993), *Preparando o Século XXI. Rio de Janeiro*: Campus
KRUGMAN, Paul (1997), *Internacionalismo Pop.* São Paulo: Campus.
LA NACIÓN (1999), "Menem se inclinó por no tomar medidas". Economia, 05/febrero.
____(1999[a]), "Dura advertência de Brasil". Economia, feb,05.
LAFER, Celso (1998), "Globalização e Regionalização". **Carta Internacional**, nº 67, ano VI, Set., p.9:14. São Paulo: USP/NUPRI/
LARA, Rodolfo (1999), " Una Proposta de Duhalde y Cavallo para enfrentar la Crisis." Clarín/Economia, 19 de enero.
MARINELLI, Luciana (1999), "Câmbio altera estratégias das montadoras". Relatório Gazeta Mercantil: Dossiê *O Futuro do MERCOSUL*, 15/abril.p.2
____& PENACHIONI, A. &WOLBERG-STOCK, A. (1999), "Volks tem primeiro contrato coletivo do Mercosul". Gazeta Mercantil, 20/21 Abril,:A-7.
MICT (1997), *Balança Comercial Brasileira.* Secex/Decex. Rio de Janeiro: Aduaneiras

NOGUEIRA BATISTA, Paulo RJ. (1998), “Riscos de uma Trajetória Insustentável”. In: Ademar dos Santos, Luiz Antônio Leis e César Benjamins(org.): *Visões da Crise.*113:128. Rio de Janeiro: Contraponto

NOGUEIRA, Uziel (1999), “El Mercosur en Duda”. Clarín/Economico, 14 febrero.

ONUKI, Janina (1999), O MERCOSUL enfrenta os efeitos da crise Brasileira. **Semana Internacional**, 01 fev. São Paulo: USP/NUPRI.

PASSOS, Mª Helena (1999), “Chile sofre menos com a crise brasileira”. GMLA, ano 3,nº145, 1 a 7 fev, p. 26.

PEÑA, Félix (1999), “Reflexões em Torno de uma Crise”. Gazeta Mercantil, 12/14 março, p.A-3.

SACCHETTO, Carlos (1999), “Las exportaciones cordobesas, en riesgo”. Clarín/ Economia, 27 de enero.

SALAMA, Pierre (1999), “Desvalorização e Erros Passados”. Folha de São Paulo/Dinheiro, p.2, 7 Fev.

SALGUEIRO, Sônia (1999), “Brasileiros retomam negócios com a Argentina”. Gazeta Mercantil/ Nacional, 3/02, p.A-5.

SECEX (1999), *Intercâmbio Comercial Brasileiro-Argentina.* Brasília: MICT/Decex-Gerest, jan.

SETEINFUSS, Ricardo (1998), “Washington manoeuvre contre le Mercosur”. **Le Monde Diplomatique** Sept, p. 8

STIGLITZ, Joseph (1999), “Volatilidade e Economia em Desenvolvimento”. Gazeta Mercantil, 19/04/99,p.A-3.

SOARES, Aldo R; CORDONA, Ismar; WOLBERG-STOCK,Andrés (1999), “Uma Conversa para Preservar o MERCOSUL”. Gazeta Mercantil, 12 a 14 fevereiro.

STRUBE, Jürgen F. (1999), “Cooperação empresarial MERCOSUL-EU”. Gazeta Mercantil 28/02.

TACHINARDI, Mª Helena (1999), “Empresas discutem integração entre MERCOSUL e EU”. Gazeta Mercantil, 22/02, p. A-4

____(1999ª) “As estratégias imediatas para atuar no MERCOSUL”. Gazeta Mercantil, 15/02.

____(1998), “Sachs prevê aumento de impostos e alta dos juros”. Gazeta Mercantil, 5/out.

____(993), *A Guerra das Patentes.* São Paulo: Paz e Terra.

TAVARES, Mª da Conceição (1998), “Arrogância, Incompetência e Cinismo”. F. de São Paulo/Dinheiro, 13/Set.

THE ECONOMIST (1999), “MERCOSUL and Brazil’s devaluation”. Feb,13th /19th, p.35:36

____(1999), “Turmoil in car industry. Feb,13th /19th, p.35:36

____ (1999), “Could it Happen Again?”. Feb, 20 th / 29 th

____(1999), “ Empresas discutem integração entre MERCOSUL e EU”. Gazeta Mercantil, 22/02.

TUSSIE, Diana (1998), “Nuevo Enfoque del multilateralismo en una economia globalizada”. **Revista SELA,** Edicion nº 53, Enero-Junio, 16pp.

WOLBERG-STOCK, Andrés (1999), “Buenos Aires adota postura cautelosa nas negociações”. Gazeta Mercantil, 12/02.

____(1999ª), “União Européia e MERCOSUL pedem Livre Comércio”. Gazeta Mercantil, 24/02, p.A-8.

VARELA,Luis (1999),” Suspenden a 1.430 empleados en Ford por la caída de Brasil”. Clarín/Economia, 19 de enero.

VELASQUEZ, Jorge Luis (1999), “Este es el precio de la Brasildependencia”. Economia/Clarín, 27 de enero.

ZANATTA, Mauro (1999), “Trânsito livre para produtos agrícolas”. Gazeta Mercantil, 12/02, p.A-5.

____ e CARDONA, Ismar (1998), “Novo Atrito com Argentina”. Gazeta Mercantil,14/Nov.

A GUERRA DA LAGOSTA E OUTRAS GUERRAS: CONFLITO E COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES FRANÇA-BRASIL (1960-1964)

Antônio Carlos Lessa *

Resumo

O artigo analisa o processo de deterioração das relações bilaterais entre França e Brasil durante a primeira parte da década de 60. O ponto central é o conflito diplomático entre ambos os países conhecido como a «Guerra da Lagosta».

Abstract

This article analyses the deterioration process in the bilateral relations between France and Brazil during the first part of the sixties. The main focus of this analysis is the diplomatic conflict known as "Lobster War".

Palavras-chave:

Política Exterior Brasileira – História da Política Exterior Brasileira
Política Exterior Brasileira – Relações Bilaterais
Áreas Geográfica – Países – França

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de examinar em linhas gerais o processo de deterioração das relações políticas entre a França e o Brasil entre 1960 e 1964, exemplificando-o com o conflito de natureza diplomática que entrou para a história com o singelo nome de "Guerra da Lagosta".

O conflito foi provocado pela negativa do governo brasileiro em permitir a pesca ou captura do crustáceo nas costas do litoral do nordeste do país (ao largo da faixa que se estende de Recife, Estado de Pernambuco, a Fortaleza, capital do Ceará) por lagosteiros franceses, ao que se sucedem inúmeros apresamentos efetuados pela Marinha de Guerra brasileira, culminando no envio de belonaves francesas às costas do Brasil para garantir os interesses dos pescadores envolvidos na querela, e na abertura de um conflito diplomático sem precedentes na história das relações bilaterais.

A crise, que foi eficientemente explorada pelo governo do Brasil, na conjuntura de polarização que se instalava no cenário político doméstico, e como recurso de pressão no encaminhamento de questões econômicas e políticas bilaterais, dá uma boa medida do estado de deterioração a que se chegaram as relações entre a França e o Brasil naquele período.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

As origens

O direito que têm os Estados Ribeirinhos de regulamentarem as atividades pesqueiras desenvolvidas em suas costas é uma decorrência de regras longamente assentadas na história do direito internacional público, e relativamente bem aceito pela comunidade das nações. Assim, resolveu o governo brasileiro estabelecer os limites geográficos para a realização da pesca litorânea e de atividades de exploração de outros recursos marítimos e para tanto, integrar a plataforma continental ao território nacional (o que se fez pelo Decreto 28.840, de 08/11/1950). Desse modo, um comunicado da Divisão Política do Ministério das Relações Exteriores (dezembro de 1950) assim fixava o seu limite: "O conceito geográfico da plataforma submarina resulta de modernas pesquisas geológicas que vieram demonstrar assentarem os continentes em uma base submersa, que se pode estender, além das águas territoriais, até sob o alto mar, baixando gradualmente em certa extensão, até uma linha calculada como estando entre 180 e 200 metros de profundidade, a partir da qual desce subitamente para as zonas de maior profundeza dos mares" [1].

Tal decisão do governo brasileiro apresentava-se, naquela ocasião, em plena conformidade com tendência que se firmava desde meados da década de 1940: os EUA assim o fizeram, por meio da proclamação do Presidente Truman (28/09/45), que fixou a plataforma incorporada como distando a uma profundidade de 100 metros, como também com as decisões de outros países latino-americanos, tomadas pela mesma época, e de outros países, ainda mais antigas [2].

Contudo, a noção de plataforma continental teve origem oficialmente no Direito internacional, com a Convenção sobre a Plataforma Continental de 29/4/1958, um dos resultados da Conferência de Genebra sobre o Direito do Mar que se inaugurou naquele ano, que permitiu que cada Estado costeiro reivindicasse direitos exclusivos de aproveitamento da plataforma continental adjacente às suas costas por meio de uma definição que não determina seus contornos de maneira suficientemente precisa. Segundo o artigo 1º da Convenção sobre a plataforma, "... a expressão plataforma continental" serve para designar: a) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas, situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros, ou além deste limite, até o ponto em que a profundidade das águas sobrejacentes permita o aproveitamento dos recursos naturais das referidas regiões; b) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas análogas, que são adjacentes às costas das ilhas [3]. Com efeito, afirma o artigo 2º da convenção: o Estado ribeirinho exerce direitos soberanos sobre a plataforma continental para os fins da exploração desta e o aproveitamento de seus recursos naturais. A imprecisão é conseqüência da utilização de dois critérios que não permitem, pelo fato de serem alternativos, fixar o limite geográfico da plataforma.

Vê-se, portanto, que o direito exclusivo da pesca que decorre da soberania do Estado deve ser entendido em sentido amplo, isto é, o ribeirinho pode regulamentar todo e qualquer tipo de pesca existente neste espaço marítimo. Dentro desta orientação, o Brasil, como inúmeros outros países, restringiu a exploração dos recursos naturais da plataforma continental aos nacionais, e condicionou a sua exploração por estrangeiros à concessão expressa. Reza o Decreto do governo brasileiro:

> art. 1º. Fica expressamente reconhecido que a plataforma submarina, na parte correspondente ao território continental e insular do Brasil, se acha integrada neste mesmo território, sob jurisdição e domínio exclusivos da União Federal;
> art. 2º. O aproveitamento e a exploração de produtos ou riquezas naturais que se encontram nessa parte do território nacional, dependem em todos os casos, de autorização ou concessão federal;
> art. 3º. Continuam em pleno vigor as normas sobre a navegação nas águas sobrepostas à plataforma acima referida, sem prejuízo das quais venham a ser estabelecidas, especialmente sobre a pesca na região.

O problema da pesca da lagosta surgido com a França decorre de considerar-se, ou não, a lagosta como constituindo um recurso natural da plataforma continental, se a lagosta "anda" ou "nada" e se, por conseqüência, pertence à plataforma, abrindo espaço para a discussão de eventuais especificidades das espécies de lagostas que vivem nas costas do litoral brasileiro, sobre a sua própria classificação científica, e dos seus hábitos de locomoção e de reprodução. A posição adotada pelo governo brasileiro, como veremos, inclusive se beneficia de um precedente poderoso, estabelecido pelo governo norte-americano que, pela *Public Law* Nº 31, de 22/5/1953, incluía peixes, camarões, ostras, lagostas, caranguejos e esponjas, entre os recursos naturais da plataforma continental [4].

A França, mesmo que se recusasse a aceitar tal tese, deu mostras de aceitar a inclusão pelo Brasil, da lagosta entre os recursos de sua plataforma continental, ao solicitar, em 1961, autorização para que dois barcos franceses efetuassem pesquisas sobre os recursos lagosteiros do Nordeste brasileiro.

Aspectos técnicos

No decorrer de toda a década de cinqüenta, a pesca predatória realizada no saliente ocidental do continente africano, sobretudo ao largo das costas do Senegal, da Guiné e da Mauritânia, onde atuava grande parte da frota especializada da França, levou ao esgotamento dos bancos lagosteiros da região. Passando a pesca da lagosta nas costas brasileiras a apresentar maiores perspectivas, barcos lagosteiros franceses começaram a vir ao Brasil a partir de 1961 para, sem a necessária autorização do

governo brasileiro, explorar a pesca do crustáceo sobre a plataforma continental brasileira, na faixa que se estende ao largo dos Estados de Pernambuco até o Ceará. No início de 1961, o governo francês solicitou ao governo brasileiro autorização para três barcos franceses (*Gotte*, *Lonk Ael* e *La Tramontaine*) efetuarem pesquisas nas costas do Nordeste do Brasil, destinadas a averiguar as possibilidades das reservas lagosteiras dessa região. O pedido francês foi apoiado elo Itamaraty junto ao Comando Naval do Recife, que autorizou os barcos franceses a pescarem, com a condição e terem a bordo controladores de pesca da Marinha de guerra brasileira, que verificariam os métodos de pesca e seriam informados dos resultados das pesquisas. Tal condição foi aceita pela Embaixada da França no Rio e a operação efetuou-se com a presença, em cada barco, de controladores da Marinha de Guerra do Brasil.

Somente dois dos três barcos mencionados se apresentaram ao 3º Distrito Naval (Recife), em fins de março. Mais tarde, a 07/04, o Cônsul da França em Recife informou o 3ª Distrito Naval que os barcos *La Tramontaine* e *Olympic* (este não mencionado anteriormente) tocariam em Recife – o que ocorreu no dia 11 do mesmo mês.

Convém assinalar que o governo francês, por sua Embaixada no Rio, não somente aceitou as condições segundo as quais foi autorizada a pesca da lagosta, a título de pesquisa, mas também não formulou, em 1961, nenhuma contestação ao direito do Brasil de regulamentar essa pesca na sua plataforma continental. Aliás, após a realização das pesquisas aludidas, o Departamento Político do Itamaraty observou ao Embaixador da França que, sendo a lagosta recurso de grande importância para o Nordeste e cuja existência estaria ameaçada pela exploração intensiva com métodos predatórios, o governo brasileiro não estaria disposto a permitir essa atividade a pescadores estrangeiros.

As lideranças políticas locais, respondendo aos apelos sobretudo das Federações de Pesca e dos Sindicatos de Armadores, e vendo no episódio uma boa oportunidade de projeção política às custas da impopularidade do governo federal, passaram a pressiona-lo para impedir o fluxo crescente de embarcações francesas atuando no Brasil, de modo geral equipadas com tecnologias de captura e de conservação inexistentes mesmo nas melhores empresas de pesca especializada do país. Assim, vários foram os casos de apresamento desses barcos, sem que, no entanto, incidentes sérios se houvessem verificado com a Marinha de Guerra brasileira [5].

Desde então, a Embaixada da França e o Itamaraty passaram a trocar notas sobre o assunto, fixando a posição dos respectivos governos. A França estabeleceu a sua linha de defesa, para justificar a ação de seus súditos sobre a plataforma continental brasileira, com base na citada Convenção de Genebra de 1958, que não foi assinada nem pelo Brasil e nem mesmo pelo próprio governo francês [6].

A Convenção, depois de assegurar os direitos soberanos do Estado ribeirinho sobre a exploração dos recursos naturais da sua plataforma continental, estabelecia que constituem, entre outros, tais recursos “os organismos vivos que pertencem às

espécies sedentárias, isto é, os organismos que, nas condições em que podem ser pescados estão, ou imóveis sobre o leito do mar, ou abaixo do leito do mar, ou são incapazes de se deslocar a não ser mantendo-se constantemente em contato físico com o leito do mar ou o subsolo”. Considerando esse texto, reportou-se a França ao fato de que a Comissão da Conferência que o elaborara havia proposto fosse acrescentado que “todavia, crustáceos e espécies nadantes não estão incluídos nesta definição” de recursos naturais da plataforma. Ora, se o Plenário da Conferência suprimiu essa precisão feita a propósito da não inclusão dos crustáceos e espécies nadantes – concluía a França que tal se deu unicamente por ser considerada inútil a precisão. O Quai d´Orsay, assim, afirmou que, a Convenção de Genebra não considerava os crustáceos como recurso da plataforma continental.

Retrucando ao argumento francês, o Itamaraty respondeu que, se a precisão que se pretender incluir no texto da Convenção de Genebra fazia referência separadamente aos crustáceos e às espécies nadantes, é porque queria distinguir os primeiros das segundas. De outro modo, faria alusão apenas às espécies nadantes, aí incluídos desde logo os crustáceos. A supressão da referência a crustáceos e espécies nadantes, ocorrida no Plenário da Conferência, deveu-se a iniciativa do Delegado de El Salvador que, baseado em estudo da FAO, demonstrou constituírem os crustáceos recurso natural da plataforma. Aprovada em Plenário a proposta do representante salvadorenho no tocante à retirada da menção aos crustáceos, tornava-se desnecessária a manutenção do resto da sentença, uma vez que não se pensava em considerar os peixes como recurso natural da plataforma continental. Concluiu o Itamaraty por considerar que a Convenção de Genebra inclui, pois, os crustáceos entre os recursos da plataforma continental [7].

Em nota de 30/7/1962, a Embaixada da França declarou que, em face da divergência de posições jurídicas, o Governo francês propunha que o assunto fosse submetido a uma instância arbitral, nos termos da Convenção Franco-Brasileira de Arbitragem, de 1909 [8]. O Itamataty não concordou com a proposta por considerar que a divergência jurídica que se propunha levar a decisão arbitral dizia respeito não apenas ao Brasil e à França, mas também a terceiros países. Assim sendo, situava-se essa divergência precisamente entre uma das três exceções previstas pela própria Convenção Franco-Brasileira – diz exatamente a Convenção que são passíveis de arbitragem questões que “não afetem os interesses de terceiras potências” [9].

Concordou, porém o Brasil com a sugestão da França de se procurar chegar a uma fórmula de *modus vivendi*, a qual, sem compreender as posições jurídicas antagônicas dos dois países, disciplinasse o assunto criando um entendimento entre particulares brasileiros e franceses, interessados na indústria da pesca da lagosta [10]. Com o fim de negocia-la, veio ao país em janeiro de 1963 uma delegação composta de representantes da Comissão de Marinha Mercante e de armadores franceses. No Brasil a delegação tratou com a parte brasileira constituída de representantes do Conselho

para o Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), da SUDENE, do Ministério das Relações Exteriores e da Marinha. A Delegação apresentou duas propostas, que não foram consideradas aceitáveis: a) a entrega a organismos do Nordeste de parte do produto da pesca; b) o escalonamento da chegada de barcos franceses. A Delegação brasileira, por seu lado, apresentou também duas fórmulas. A primeira, patrocinada pela SUDENE, dizia respeito à constituição de sociedades franco-brasileiras, de acordo com a legislação nacional, para operação da pesca da lagosta em todos os seus aspectos. A segunda, apresentada pelo CODEPE, consoante a política preconizada por aquele Conselho na Exposição de Motivos que dirigira ao Primeiro Ministro e fora aprovada em outubro de 1962 – referia-se ao arrendamento de barcos franceses por firmas brasileiras, ficando 20% do produto da pesca bloqueados para um fundo de construção de barcos pesqueiros nacionais [11] .

A Delegação francesa não reagiu favoravelmente às fórmulas apresentadas – pelo contrário, manifestou haver possibilidade de ser aceita uma ou outra, ou as duas combinadas, e levou-as para a França a fim de serem estudadas em todos os seus ângulos.

A guerra da lagosta

Enquanto se realizavam as negociações no Brasil para o estabelecimento de fórmula do *modus vivendi*, a Delegação francesa primeiramente, e em seguida, a Embaixada da no Rio de Janeiro informavam que dois lagosteiros haviam partido da França com destino ao Nordeste. Essa decisão francesa não poderia ter causado maior surpresa nem ser mais inoportuna, considerando-se que ocorria exatamente quando negociações se estavam efetuando sobre o assunto. O Embaixador do Brasil em Paris, Carlos Alves de Sousa Filho, mostrou ao Quai d´Orsay a necessidade de mandar regressar os lagosteiros; o mesmo foi feito pelo Itamaraty junto à Embaixada no Rio. Simultaneamente, foi passada nota à Embaixada francesa, informando-a de que, com referência à posição brasileira na matéria, seriam apresados os lagosteiros franceses que viessem operar no Brasil sem autorização. Idêntica comunicação foi feita, em Paris, ao Governo francês por Sousa Filho. Vieram, no entanto, os lagosteiros, e não dois, mas três. E foram apresados pela Marinha de Guerra em 31/1/1963, sendo conduzidos ao porto de Natal [12] . Diante, porém, do apelo do Governo francês, o governo brasileiro acedeu em liberá-los, bem como ao produto de sua pesca, levado pelo propósito de não perturbar o resultado que se esperava das negociações para o *modus vivendi*. Foi dito, e constou de nota ao Governo Francês, que o gesto do Governo Brasileiro constituiria a última concessão que se faria [13] . Mas novamente o governo francês, através de sua embaixada, voltou a solicitar ao Governo Brasileiro permissão para a operação de seis lagosteiros na região. Fê-lo em 12/02/1963, quando os seis lagosteiros já se encontravam nas proximidades do litoral brasileiro.

Assumia, no momento, o Quai d´Orsay, compromisso formal de impedir a vinda sobre a plataforma continental brasileira de outros barcos, até que uma fórmula de compromisso fosse acertada. O Governo brasileiro, afirmando querer dar mais uma prova de compreensão e boa vontade e salientando seu desejo de criar um ambiente favorável para a obtenção do *modus vivendi*, concedeu a autorização pedida, com fundamento no compromisso assumido pelo Governo Francês. O Itamaraty esclareceu, então, tratar-se de permissão dada em caráter de exceção.

Ao aproximar-se o termo de 12 dias, período considerado por especialistas brasileiros como o suficiente para a operação da pesca, o governo brasileiro deu por finda a autorização excepcional que havia concedido [14]. Grande era o clamor, sobretudo no Nordeste, contra a presença dos seis lagosteiros franceses em atividade. Foi feita comunicação ao Governo Francês e dado comunicado à imprensa. Não se conformou o Governo Francês com o termo da autorização, pretendendo que a mesma devesse estender-se pela duração normal que atribuía à campanha de pesca, a seu ver de seis semanas. Não atentava a que: a) a autorização tivera caráter excepcional; b) o Brasil fôra posto diante de um fato consumado, uma vez que os seis lagosteiros já se encontravam próximos de seu litoral; c) no prazo, pretendido pelos franceses para a campanha de pesca, estavam incluídos os dias de viagem de ida e volta dos barcos.

Decidiu, então, o governo francês enviar um navio de guerra para garantir as atividades dos lagosteiros. Essa decisão foi comunicada oficialmente ao Chanceler pelo Embaixador da França em 21/2/1963, quinta feira de Carnaval [15]. Dela o Itamaraty deu comunicado à imprensa. Imediatamente foram enviadas instruções ao Embaixador em Paris para que solicitasse audiência com o General de Gaulle, a fim de com ele trata em nome do Presidente da República. A audiência foi logo concedida e o Embaixador brasileiro discorreu longamente sobre a questão, terminando por solicitar a atenção do Presidente para que não perdesse de vista, no exame desse problema específico, a importância maior que os dois países devem atribuir às relações entre eles existentes. Era necessário deter a viagem do navio de guerra. A insistência de Sousa Filho não logrou, porém, demover de Gaulle da vinda da belonave. Terminou a audiência com a promessa do Presidente francês de que passaria a ocupar-se pessoalmente do assunto[16].

No mesmo dia o embaixador brasileiro era chamado pelo ministro dos negócios estrangeiros, Maurice Couve de Murville, que lhe propôs uma fórmula para o encaminhamento da crise. Da parte do governo Francês, o navio de guerra enviado à plataforma continental brasileira não chegaria a atingi-la, sem que essa decisão, no entanto, fosse divulgada. Da parte do governo brasileiro, seria dada uma extensão de 15 dias à autorização de pesca para os seis lagosteiros. Da parte ainda do governo brasileiro, seria dada concordância à nova proposta de arbitragem que então lhe era feita, proposta esta que consistia em levar-se a um tribunal internacional decidir da preliminar levantada pelo Brasil no tocante a enquadrar-se a questão da lagosta entre os dois países dentro de uma das exceções previstas pela Convenção Franco-Brasileira

de Arbitragem de 1909. Da parte de ambos os governos seriam aceleradas as negociações para o estabelecimento do *modus vivendi.*

Por certo, o governo brasileiro não poderia aceitar essa fórmula, conforme foi respondido ao Quai d´Orsay. Se atendesse às pretensões da França, não mais haveria motivo para o navio de guerra prosseguir na sua rota, pois que sua missão estava cumprida. Já que a vinda do navio de guerra tinha sido comunicada oficialmente ao governo brasileiro, o Itamaraty só poderia considerar qualquer proposta feita pela França depois também de informado oficialmente da interrupção da viagem. Nessa questão, o elemento tempo era importante – tinha de ser sustada a vinda do navio, para que depois pudesse o governo do Brasil passar ao exame de qualquer proposta. De outro modo, haveria aos olhos do governo e sobretudo da opinião pública, a presença inaceitável de um elemento de pressão.

Com efeito, o envio de uma belonave francesa às águas adjacentes à plataforma continental foi entendido pelos brasileiros como um gesto que indispunha os dois governos a qualquer entendimento. A opinião pública e as lideranças políticas, ambas já acaloradas pelo carnaval, exigiam do governo brasileiro providências que levassem ao entendimento. Nesse momento, o governo decide enviar para as costas do Nordeste boa parte da Marinha nacional, em ordem de mobilização apresentada ao Comando Maior da Armada na sexta-feira, 22 de fevereiro. Os contingentes, movidos a soldo de guerra, seguiram alegremente para a "defesa da pátria", atingindo o porto do Recife, de onde poderiam monitorar o "cenário de operações" na terça-feira, 25. Não foram registrados atos de animosidade entre os navios de guerra brasileiros e o contratorpedeiro enviado para proteger os lagosteiros franceses, e estes deixaram o litoral nordestino em torno do dia 10/3/1963, quando o assunto passou a conhecer desafogo [17] .

A França posteriormente voltou a nova gestão para levar a questão a uma decisão arbitral. Nesse sentido, de conformidade com o artigo 48 da Convenção para a Solução Pacífica de Conflitos, assinada na Haia em 1907, a França dirigiu-se à Corte Permanente de Arbitragem para que a mesma, através de seu Bureau Internacional, transmitisse ao governo brasileiro a comunicação que lhe destinava. Nessa comunicação, novamente o Quai d´Orsay apresentava duas propostas de arbitramento: a primeira quanto ao fundo do problema, a segunda quanto à preliminar levantada pelo Brasil, no tocante à excepcionalidade considerada pela Convenção Franco-Brasileira de 1909. A questão seria submetida a um tribunal arbitral composto de um Presidente, escolhido de comum acordo pelos dois países, e dois árbitros, escolhidos por um e outro. O Brasil não se manifestou sobre a atitude francesa. Não é de crer que a França tenha esperado que a resposta brasileira fosse de concordância com a proposta de arbitramento. O propósito da França, ao fazer a comunicação à Corte de Arbitragem de Haia, foi o de apresentar a questão por intermédio de um órgão internacional, tirando-a portanto, do tratamento direto de governo a governo que vinha tendo.

Contudo, na proposta que faz de procurar-se uma decisão arbitral para a questão em sua substância, apresentou a França a questão definida diferentemente. Não mais se trataria de decidir se a lagosta constitui ou não recurso natural da plataforma continental. Ter-se-ia de decidir se o Estado ribeirinho tem ou não direitos sobre os recursos naturais de sua plataforma. A concordância do Brasil implicaria em levar a arbitramento matéria já fixada em legislação brasileira e consagrada no direito costumeiro internacional.

Conclusão

Aos poucos a questão da pesca da lagosta por estrangeiros perdeu seu aspecto emocional e tomou o rumo prático que o Brasil já preconizara, mesmo porque os franceses evitaram repetir as operações de pesca sobre a plataforma continental brasileira, como que a espera de um acordo-quadro que regulamentasse a questão.

Desde os momentos da Guerra da Lagosta, em 1963, o Brasil sustentava dever ser a questão resolvida através de entendimentos privados entre as empresas dos dois países, seja pela constituição de companhias mistas, seja pelo arrendamento e ou aquisição de barcos lagosteiros franceses. A França, por sua vez, considerava que os entendimentos entre os agentes privados deveriam efetivar-se dentro do quadro de um Acordo Intergovernamental, com o que não concordava o Itamaraty, por ver num tal acordo um afastamento da posição estritamente jurídica em que o Brasil situava a questão. Com efeito, razões políticas e técnicas impunham que a pesca da lagosta fosse realizada por firma brasileira e que o resultado da pesca fosse exportado, e não simplesmente “levado” para a França. Essas premissas eliminavam a viabilidade de um acordo entre Governos.

A França apresentou também uma proposta de Assistência técnica sobre a pesca, a qual igualmente não foi aceita, pois implicaria em reconhecer o direito francês à pesca da lagosta. O Itamaraty, contudo, evitou assumir claramente essas negativas, de modo a não fechar as portas de um diálogo.

Um primeiro entendimento entre empresas se esboçou apenas em 1965, sem resultados maiores além do arrendamento de barcos franceses por firmas de pesca brasileiras.Considerando a especificidade da questão, e os interesses do Brasil na pesca costeira em outras regiões (com detalhes muito semelhantes à pesca efetuada pelos lagosteiros franceses na plataforma continental), o Itamaraty evitou emprestar formalidade à sua doutrina [18]. Por essa razão, adiou-se a adoção de outra medida que seria recomendável naquela conjuntura de crise – o registro, no secretariado da ONU, do citado decreto 28.840 de 1950, que estabelece a soberania brasileira sobre a plataforma continental – a fim de não despertar reação por parte da França, no momento em que, ao nível privado, se caminhava para uma solução do problema.

O conflito franco-brasileiro sobre a pesca da lagosta perdeu aos poucos a transcendência que marcou as relações bilaterais franco-brasileiras, na medida em que os lagosteiros franceses evitaram repetir as operações sobre a plataforma, e avançavam alguns arranjos privados, sobretudo ligados ao arrendamento de embarcações por empresas brasileiras. Em breve, seria absorvido pela emergência de outras questões urgentes que surgiram em decorrência do estabelecimento dos marcos regulatórios para a pesca e aproveitamento dos recursos naturais da plataforma continental eregidos pelo Brasil em decorrência da extensão unilateral do mar territorial para duzentas milhas, em 1970 [19] .

O episódio da Guerra da Lagosta fornece, entretanto, uma boa medida da deterioração das relações entre os países no período, confirmando que os dois governos não conseguiram encaminhar soluções para os interesses de seus nacionais fora dos constrangimentos dos enfrentamentos e da discórdia.

Notas

[1] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Departamento Político e Cultural. *Plataforma Continetal Submarina*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1951, 7 p.

[2] A Rússia estatuiu normas legais semelhantes por decreto de 29/9/1996. Nota do Ministério das Relações Exteriores para a Embaixada França no Brasil, 20/06/1962, Número 52, AHMRE-B, Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil, 1961-63, maço 07007.

[3] CAUBET, Christian. *Fundamentos político-econômicos da apropriação dos fundos marinhos*. Florianópolis: UFSC, 1977, p. 57-58.

[4] Ainda neste sentido, o “Submerged Lands Act”, também de 22/5/1953, incluía na sua definição de recursos naturais não apenas aqueles organismos em associação permanente com o leito do mar, mas também aqueles cuja associação é menos permanente. A propósito, ver MELLO, Celso de Albuquerque. *Plataforma Continental: principais aspectos*. Rio: Livraria Freitas Bastos, 1965, p. 87-92.

[5] Nota da Embaixada da França no Brasil para o Ministério das Relações Exteriores, 26/02/1962, número 76; Nota de 16/03/1962, número 97; Nota de 14/06/1962, número 202; Nota de 28/06/1962, número 208 – AHMRE-B, Notas Ostensivas Recebidas da Embaixada da França no Brasil, 1962-63, maço 06999.

[6] A França aderiu à Convenção apenas em 14/6/1965, com muitas reservas, entre elas a que exclui os crustáceos dos recursos naturais da plataforma. De Juracy Magalhães para Olavo Bilac Pinto, 25/03/1966, Número 420, AHMRE-B, Despachos Secretos – Embaixada do Brasil em Paris, 1965-1966, caixa 66.

[7] Parecer do consultor jurídico do MRE, Prof. Haroldo Valladão, sobre a pesca da lagosta por barcos franceses no nordeste do Brasil, 28/12/1962, número 1793, AHMRE-B, Pareceres ostensivos do Consultor jurídico do MRE, 1962-1965, maço 07630.

[8] Nota da Embaixada da França no Brasil para o Ministério das Relações Exteriores, 30/07/1962, número 232, AHMRE-B, Notas Ostensivas Recebidas da Embaixada da França no Brasil, 1962-63, maço 06999.

[9] Parecer do consultor jurídico do MRE, *Op. Cit*.

[10] Nota do MRE para a Embaixada da França no Brasil, sobre a Pesca de lagostas por barcos franceses na plataforma continental Brasileira, 09/01/1962, número 03, AHMRE-B, Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil, 1961-63, maço 07007.

[11] "(...) o Ministério das Relações Exteriores, depois de consultar os organismos brasileiros de pesca, propõe a realização de negociações entre particulares franceses interessados na pesca de lagostas no nordeste e empresas brasileiras, sob a fiscalização de organismos oficiais brasileiros, para conclusão de contratos de aluguel de barcos franceses e empresas nacionais, garantindo-se nos textos de tais contratos o fornecimento de lagostas ao mercado francês. (...) O *modus vivendi* sugerido na presente nota tende ao pensamento que inspirou a proposta constante de nota de 30 de julho, dessa Embaixada, "de entrega a organismos locais de uma parte do produto da pesca dos lagosteiros", uma vez que prevê a colaboração entre particulares franceses e empresas brasileiras que trabalham na área do Nordeste". Nota do MRE para a Embaixada da França no Brasil, 16/10/1962, número 82, AHMRE-B, Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil, 1961-63, maço 07007.

[12] Foram arrestados na ocasião os lagosteiros Françoise Christine, Banc d´Argain e Gotte, todos reicindentes. Nesta oportunidade, o Itamaraty informava que procederia à liberação dos barcos, a título excepcional, para dar provas de sua boa vontade em favorecer as negociações para a obtenção do modus vivendi. Nota do MRE para a Embaixada da França no Brasil, 31/01/1963, número 14, AHMRE-B, Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil, 1961-63, maço 07007.

[13] "O Ministério das Relações Exteriores, atendendo ao apelo feito pelo Senhor Embaixador da França ao Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, vem comunicar que o Senhor Presidente da República resolveu autorizar, a título excepcional, a pesca da lagosta na plataforma continental brasileira por seis barcos franceses que se encontram ao largo das costas brasileiras. Essa excepcional autorização foi dada tendo um (ilegível) compromisso das autoridades francesas, também comunicado pelo Senhor Embaixador da França, de não permitirem o envio de outros barcos pesqueiros antes que se encontre alguma fórmula de entendimento entre os dois países no âmbito das condições recentemente discutidas com a delegação que o Governo francês enviou ao Brasil, em janeiro último". Nota do MRE para a Embaixada da França no Brasil, 12/02/1963, número 16, AHMRE-B, Notas Ostensivas Expedidas para a Embaixada da França no Brasil, 1961-63, maço 07007.

[14] Telegrama confidencial urgente do MRE para a Embaixada do Brasil em Paris, 19/02/1963, número 54, AHMRE-B, CT's-Telegramas Confidenciais Recebidos e Expedidos – Embaixada do Brasil em Paris, 1963, caixa 284.

[15] Telegrama Confidencial Urgentíssimo, de Carlos Alves de Sousa Filho, embaixador do Brasil na França

para o Ministério das Relações Exteriores, 21/02/1963, número 57, AHMRE-B, CT's-Telegramas Confidenciais Recebidos e Expedidos – Embaixada do Brasil em Paris, 1963, caixa 284.

[16] Telegrama Confidencial Urgentíssimo do MRE para a Embaixada do Brasil em Paris, 21/02/1963, Número 57; Telegrama Confidencial Urgentíssimo de Carlos Alves de Sousa Filho, embaixador do Brasil na França para Ministério das Relações Exteriores, 23/02/1963, Número 65, AHMRE-B, CT's-Telegramas Confidenciais Recebidos e Expedidos – Embaixada do Brasil em Paris, 1963, caixa 284.

[17] ESPELLET, Edy Sampaio. Recordações do episódio naval denominado "Guerra da Lagosta". *Revista Marítima Brasileira*, Ano CV, Nos. 7, 8, e 9 – jul-ago-set., 1985.

[18] O Conselho para o Desenvolvimento da Pesca preconizava a adoção de uma postura de prudência na afirmação de uma doutrina de pesca em águas adjacentes à plataforma continental, conforme ficou evidenciado nas audiências da Comissão Parlamentar de Inquérito instalada pela Câmara do Deputados para investigar a pesca da lagosta no Nordeste do Brasil: "Não seria prudente, entretanto, dar ênfase excessiva à referida tese, de vez que os brasileiros já pescam regularmente de "arrasto" na plataforma continental uruguaia e argentina, e os peixes demersais que capturam têm também relações bastante íntimas com o solo submarino. É uma relação bem menos estreita que a da lagosta; mas se não especificarmos a lagosta em nossa tese, corremos o risco de vermos esses critério utilizado

contra nós nas águas fronteiras à Argentina e ao Uruguai". Ofício No. 17, do diretor executivo da CODEPE, Célio Lyra, para o Ministro das Relações Exteriores, in: Ações do Conselho de Desenvolvimento da Pesca: ações adotadas no período de julho de 1961 a abril de 1962, para a solução dos problemas da pesca. Arquivo da Câmara dos Deputados – Brasília, CPI (01) 62, caixas 01 e 02. *Arquivos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar as condições da pesca da lagosta.*

[19] O Brasil estendeu unilateralmente o mar territorial para 200 milhas marítimas pelo Decreto – lei número 1.098, de 25/3/1970.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-1961)

Resumo

O texto aborda a política externa brasileira durante o governo Kubitschek. São analisadas as influências do modelo de desenvolvimento econômico específico adotado e da conformação do cenário internacional sobre a política externa.

Abstract

This article approaches the Brazilian foreign policy in the Kubitschek government. The influences of the adopted model for economic development as well as the importance of the international framework are particularly stressed.

Palavras-chave:

Política Exterior Brasileira – História da Política Exterior Brasileira

Pio Penna Filho *

1- A ATUAÇÃO EXTERNA

O cenário internacional na segunda metade dos anos cinquenta foi marcado pela conjuntura da guerra fria, onde as nações se dividiam em dois grandes blocos antagônicos, porém já despontando como ator um terceiro grupo de países que, mesmo com pouca força, já lançava novas propostas e reivindicações que lhe eram mais prementes do que a disputa ideológica entre os dois grandes, colocando, desta forma, uma interrogação a respeito da validade daquela ordem.

Sob a ótica da guerra fria os Estados deveriam buscar se alinhar com as potências que exerciam hegemonia, geralmente partindo-se de afinidades ideológicas ou de condições geo-estratégicas de cunho regional, quando era o caso de não restar dúvidas a respeito da supremacia de uma superpotência sobre determinada região.

O Brasil, com relação a esta lógica, se enquadrava dentro das duas percepções elencadas em torno da potência ocidental, Estados Unidos da América. Posicionado na América do Sul de há muito estava alinhado com os Estados Unidos, possuindo com este poucas divergências ideológicas e historicamente propício às suas influências, ressaltando-se neste quadro grande dependência econômica e comercial do Brasil. Ideologicamente a postura brasileira não se diferenciava da norte-americana, compondo com esta nação alianças militares defensivas e um forte discurso anticomunista, ponto no qual não deixavam margem a dúvidas a nenhum dos dois lados. Cervo e Bueno, ao analisarem a política externa brasileira no pós-Guerra destacam, inclusive, que até a gestão

* Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Mato Grosso e Doutorando em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. (piopenna@unb.br)

do Presidente Kubitschek a política externa do Brasil pode ser caracterizada como de "alinhamento passivo" aos Estados Unidos. [1]

Juscelino Kubitschek, antes mesmo de empossado na Presidência, ao discursar no Senado norte-americano deixava evidente a posição que seu futuro governo adotaria com respeito à conjuntura política internacional. Segundo Kubitschek "o nosso governo seguirá normas políticas similares às dos Estados Unidos no que se refere à situação política mundial" e prosseguia relativamente ao comunismo dizendo que "não queremos que nenhuma ideologia extremista domine a nossa pátria". [2]

Com este discurso ficava patente que o Brasil não se distanciaria muito do aliado especial, antes tentaria aproximar-se ainda mais dele. Colocando a política externa a serviço da superação do subdesenvolvimento Kubitschek dará, inicialmente, atenção especial aos Estados Unidos com a pretensão de que este lhe auxilie decisivamente na promoção de seus planos.

A política externa brasileira nos anos 1956-61 se executará em conformidade com os planos de industrialização do país. Assim, é possível encará-la progressivamente com os avanços obtidos com o plano de Metas e também em função dele. As relações externas seguirão, basicamente, esta rota.

A princípio, como dito, Juscelino Kubitschek tentará junto ao governo norte-americano os financiamentos tão almejados. Mas não reduzirá suas buscas externas a este país e a este tema. Basta observar que antes de tomar posse Kubitschek visitou, além dos EUA, a Holanda, Bélgica, Inglaterra, Luxemburgo, França, Alemanha, Itália, Vaticano, Espanha e Portugal, com alguns dos quais manterá relações especiais e fundamentais durante sua gestão. Já nesta viagem divulgará seus planos e colocará de forma clara qual posição seu governo pretendia ter diante dos investimentos estrangeiros que para o Brasil se dirigissem. [3] Ainda nos Estados Unidos, afirmaria categoricamente que o "meu governo acolherá com satisfação" o capital estrangeiro, pois no seu entender esta seria uma contribuição decisiva para o desenvolvimento do Brasil. [4]

A questão da recorrência ao capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento fazia parte da estratégia Juscelinista porque antes de tudo se apresentava como uma necessidade do governo. Estava ligada também à discussão da idéia de que a política externa do país deveria ser empregada como notável instrumento do governo para promover o desenvolvimento nacional. Portanto, através da ação diplomática o governo se empenharia no exterior para obter o suporte indispensável à industrialização.

Mas a ação externa do governo Kubitschek visando ao desenvolvimento não tratou apenas de financiamentos e tecnologia dos países avançados do norte. Um grande esforço foi promovido, por exemplo, no que diz respeito à manutenção do preço do café no mercado internacional [5], até 1957 o principal produto da pauta de exportações e maior responsável pela entrada de divisas no comércio internacional do Brasil. Além da preocupação com os preços, desde o início o governo também tratou de tentar

elevar as exportações do produto, diversificando mercados e promovendo campanhas para aumentar o consumo de café, principalmente nos Estados Unidos, maior consumidor e importador. [6]

Outros temas de relevante significado econômico para o Brasil foram contemplados pela diplomacia brasileira no período, destacando-se entre eles a problemática deterioração dos termos de troca, uma preocupação que já vinha de antes, porém agravada nos anos 50; a busca de novos parceiros econômicos, o aumento das exportações, a diversificação da pauta e o mencionado apelo a investimentos estrangeiros no país. Mencione-se igualmente o fato do aumento da concorrência dos produtores de matérias-primas no mercado internacional, rivalizando com o Brasil. Ponto este largamente discutido pela sociedade brasileira e agravado com a criação do MCE (Mercado Comum Europeu).

Partindo de um modelo de desenvolvimento econômico aberto, que oscilava entre o nacionalismo e o liberalismo [7], o governo Kubitschek atuou de modo mais livre no que diz respeito à sua convivência com órgãos financeiros internacionais (FMI-Banco Mundial) que tendiam a exigir políticas financeiras rígidas e recessivas, visando ao controle inflacionário e adequação da economia aos seus preceitos. Estas medidas entrariam em choque com as intenções de Kubitschek porque amarrariam as ações do governo com relação aos investimentos estatais em setores de infra-estrutura ou mesmo produtivos.

As linhas gerais da atuação externa do governo Kubitschek passaram por uma série de temas políticos e econômicos que refletiam a conjuntura internacional da época e o grau de desenvolvimento econômico do Brasil. Sua política externa formou-se neste quadro. Analisaremos agora as principais questões enfrentadas pelo governo no campo externo, as estratégias adotadas para conduzi-las e seu significado para o Brasil.

2- O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA E A BUSCA DE FINANCIAMENTOS

Dando prosseguimento à viagem como presidente eleito Kubitschek, após passagem pelos Estados Unidos, rumou para a Europa, visitando os países já mencionados. O discurso Juscelinista naquele continente não diferenciou-se muito do anterior, antes serviu para referendá-lo. Na Europa, Kubitschek reafirmou sua fé no mundo e nos valores do Ocidente e prometeu que combateria o comunismo nas terras do Brasil, mantendo esta nação fiel à causa ocidental.

Mas mais importante que a retórica anticomunista estava a formulação de como se daria tal combate. Em suas palavras afirmava que combateria “o comunismo desenvolvendo economicamente o Brasil e elevando o nível de vida do povo”.[8] Partindo desta forma de pensamento atrelava ao tema ideológico (comunismo) o tema

econômico (subdesenvolvimento) e, numa visão sagaz, percebia que a melhor maneira de evitar os atrativos que o regime de Moscou oferecia aos povos atrasados era erradicar o mal pela raiz, isto é, eliminando o subdesenvolvimento retirar-se-ia em boa parte as causas do descontentamento originárias da condição de pobreza e dependência.

Este tipo de argumentação, ostensivamente utilizado no governo Kubitschek, serviu como uma das justificativas dadas aos países desenvolvidos para que estes investissem no Brasil. Ao fazer tal associação e afirmar inúmeras vezes fé no Mundo Ocidental – a ponto desta questão ter sido encarada durante boa parte do governo como uma espécie de alinhamento externo quase que incondicional com os Estados Unidos e com os países desenvolvidos – o governo Kubitschek empenhava a política externa brasileira na tentativa de barganha do apoio político-ideológico pelo auxílio econômico.

O embaixador do Brasil nos Estados Unidos, João Carlos Muniz, em afinidade com as diretrizes do governo nesta questão afirmava, em 1956, que não só o Brasil, mas as nações ocidentais como um todo, deveriam enfrentar a ameaça do comunismo colaborando para o pleno desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Esta seria a forma mais eficaz, segundo ele, de se garantir a sobrevivência da civilização ocidental.[9]

Juscelino Kubitschek não pensava diferente. Em prefácio ao livro "URSS – A Grande Advertência" escrito pelo seu conterrâneo João Pinheiro Neto, Kubitschek dizia que era necessário "fazer compreender às potências do Ocidente que não bastava competir com o mundo socialista na propaganda e na ciência aplicada; cumpre igualmente competir com ele na luta contra o atraso e a pobreza dos povos infelizes, mas não desesperados" [10]. Ou seja, era preciso atrair o Ocidente (países ricos) para a luta contra o subdesenvolvimento.

As aspirações iniciais do governo com relação ao auxílio proveniente dos Estados Unidos foram frustradas, muito embora as demonstrações de apoio ao Ocidente como no episódio da invasão da Hungria pelos soviéticos em 1956, quando de pronto o Brasil se colocou a favor da condenação a tal ato na ONU [11]. O Brasil não conseguiu empolgar nem o governo nem os capitalistas norte-americanos para que investissem no país de acordo com as necessidades impostas pelo programa de desenvolvimento. Como ressalta Moniz Bandeira os americanos não consideravam ser fundamental para a segurança do sistema um programa de investimentos no Brasil. [12] Daí Kubitschek não obter os resultados desejados após anunciar suas aspirações na viagem àquele país.

Segundo o entendimento do governo dos EUA não era necessário empenho maior com relação aos países latino-americanos, que eram tratados "como um rebanho submisso, sem vontade e autonomia".[13] Na verdade o que ocupava a atenção dos EUA para a América Latina era a questão da repressão às infiltrações comunistas. A ênfase recaía quase que exclusivamente sobre este tema, sendo que as aspirações de superação

do subdesenvolvimento, comum a todos, não conseguia ressonância junto a Washington. Mesmo reivindicando na ONU[14] somente anos mais tarde, com a insatisfação generalizada contra as autoridades norte-americanas, demonstrada em violentos protestos dos quais a viagem do vice-presidente Richard Nixon foi a mais perfeita expressão, é que haverá mudança nesta postura, mesmo assim motivada por fenômenos que extrapolavam unicamente a esfera continental.

A lógica da guerra fria, por imposição norte-americana, parecia imperar nas relações entre os Estados do continente, a ponto de opor o conjunto de países subdesenvolvidos da região aos Estados Unidos. Havia duas visões diferentes a respeito da natureza das relações interamericanas. Para os Estados Unidos importava a segurança, consubstanciada na doutrina de contenção ao comunismo. Tanto é verdade que há tempos os latino-americanos estavam entregues à própria sorte, pelo menos desde o final da II Guerra com o empenho norte-americano em reconstruir a Europa (Plano Marshall) e o Japão. Para os povos da América Latina a importância em seu contexto indicava no sentido do desenvolvimento, com o aprofundamento do debate da industrialização e de temas de profunda significância para suas economias, como preços mais justos para as matérias-primas, abertura de financiamentos para a indústria, criação de um banco interamericano visando ao desenvolvimento econômico e estabelecimento de um mercado envolvendo a integração destes países.[15]

Pouco a pouco o governo brasileiro foi assimilando a idéia de que os Estados Unidos não forneceriam ajuda fortuitamente ou com base somente na boa vontade política. A alternativa encontrada foi solicitar o auxílio dos governos e capitalistas europeus, além de deixar a entender que capitais provenientes de outras partes, como o Japão, também seriam bem vindos.

Mas as tentativas ao apoio norte-americano não cessaram abruptamente. Kubitschek enfatizava a histórica amizade e colaboração brasileira em vários aspectos – político, econômico, financeiro e militar – aos Estados Unidos e procurava demonstrar que seu governo havia criado um clima de confiança e estabilidade no Brasil, além de destacar que o país possuía uma das legislações mais abertas e benéficas do mundo ao capital estrangeiro.[16]

O fato é que os capitais norte-americanos não vieram da forma desejada pelo governo brasileiro. Sobressaiu-se o continente europeu nas inversões de capital no Brasil sendo que, dentro deste os principais países investidores foram: Alemanha, França, Suiça, Inglaterra e Itália.[17] Fora do continente europeu destacou-se o já citado Japão, com pesados investimentos na área siderúrgica (USIMINAS) e de construção naval.[18]

A explicação para a intensa imigração de capitais estrangeiros em forma de investimentos diretos é dada por Cervo com base na primeira modificação da ordem liberal estabelecida pelos Estados Unidos para coordenar as relações econômicas internacionais após a II Guerra Mundial. Segundo este autor a competição internacional

passou do mercado para a produção, quando os europeus, já recuperados da Guerra e congregados em torno da Comunidade Européia, passaram a investir em setores produtivos localizados em outras regiões que não a Europa, forçando uma mudança qualitativa na economia internacional.[19] Para o Brasil e para os planos de Kubitschek esta nova tendência cairá excepcionalmente dentro dos objetivos propostos. Inclusive porque os Estados Unidos viram-se compelidos a acompanhar os investimentos europeus e japoneses e passaram eles mesmos a investir com mais intensidade, tanto na Europa quanto no Brasil, a fim de manter o espaço já conquistado nestes mercados.

Um exemplo que ilustra a disponibilidade de capitais na Europa e as intenções de investimentos no Brasil é dada por Humberto Bastos, que em carta a Oswaldo Aranha anuncia o contato feito com três fortes firmas suiças (Sandoz, Ciba e Giygi) que estariam dispostas a montar no Brasil "uma grande fábrica de anilinas e artigos farmacêuticos" na cidade de Rezende e para tanto solicitavam os benefícios da Instrução 113 da SUMOC, isto é, facilidades cambiais.[20]

De forma geral os investimentos afluíram com mais vigor da Europa do que dos Estados Unidos. Do total dos investimentos realizados no Brasil no período de 1956 a 1961, 48,5% eram provenientes de países europeus e do Japão e 42,2% originários dos Estados Unidos.[21]

Como aponta Malan dificilmente o governo Kubitschek alcançaria o montante de investimentos externos obtidos nos anos de seu governo, não fosse as características específicas e propícias deste momento de expansão acelerada do capital internacional, com ênfase no investimento industrial direto nos países subdesenvolvidos e com legislação favorável.[22]

Mas é preciso relativizar esta afirmação e destacar que os capitais não vieram apenas em decorrência da conjuntura internacional favorável. Houve, sim, um esforço concentrado e coordenado do governo brasileiro- tanto no plano político como no econômico – na era Kubitschek que estimulou ao máximo estes investimentos orientando-os em conformidade com seus interesses. Sem a coesão interna em torno do projeto desenvolvimentista e sua efetiva aplicação, com reflexos e orientação na política externa, aí sim seria possível visualizar intransponíveis dificuldades e até a provável falência do programa.

No início dos anos Kubitschek, com toda esperança e clima de euforia com o novo governo, muito se especulou acerca da entrada de investimentos externos no Brasil. Assim, por exemplo, em maio de 1956 o Jornal do Brasil noticiava a provável vinda de capitais franceses para o país. Segundo o jornal estes capitais estariam em Paris e outras cidades francesas à espera de definições para seu investimento, mas com grandes chances de se dirigirem para o Brasil. Eram capitais que haviam sido "expulsos" da Ásia e da África por causa dos movimentos emancipatórios, nesta época em franca expansão, nas áreas coloniais dos dois continentes.[23] Com efeito, a partir deste momento as relações externas do Brasil com as colônias asiáticas e africanas,

sobretudo estas últimas, passarão a se reger dentro dos limites definidos pelo plano de desenvolvimento brasileiro e pelas relações entre o Brasil e as potências européias, algumas delas colonialistas e financiadoras da industrialização do país.

3- A CRIAÇÃO DO M.C.E. E AS DIFICULDADES DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

Além da busca de créditos no exterior para a industrialização o governo do Brasil não descuidou de sua mais importante fonte de recursos até então: a exportação de produtos primários, principalmente café. A queda dos preços no mercado internacional criou dificuldades para o comércio exterior do Brasil, dependente em grau elevado das exportações deste produto. Associado à queda dos preços houve aumento da competição por parte de outras regiões produtoras, não só do café, mas também de artigos primários como o cacau, algodão e produtos minerais, os quais compunham igualmente com destaque a pauta de exportações brasileiras.

A histórica deterioração dos termos de troca colocava países que tinham na base de suas relações econômicas internacionais a exportação de artigos primários numa situação de dependência crescente, agravando o subdesenvolvimento porque impunha transações desiguais e das quais não havia escapatória para estas nações.

No caso brasileiro, como salienta o Relatório de 1957, o desequilíbrio era agravado por dois motivos, além da queda dos preços. Por um lado houve a diminuição das vendas de café no mercado internacional, daí a necessidade de campanhas para aumentar o consumo e o esforço para diversificar ao máximo os mercados importadores. Por outro a industrialização brasileira exigia maior volume de importação de bens de equipamento, o que obrigava o governo a dispêndios mais elevados de moeda forte. Neste quadro pairava a estimativa nada otimista de que naquele ano o balanço comercial brasileiro apresentaria um resultado deficitário.[24]

Outras questões, também relativas às exportações de produtos primários, preocupavam o governo brasileiro. Na Europa esboçava-se a tendência ao protecionismo do Mercado europeu a favor das áreas coloniais e em detrimento de nações situadas fora destas regiões, mas que tinham produção similar, como era o caso do Brasil.

Em março de 1955 o governo da França elevou em 10% a taxa alfandegária que incidia sobre o café de qualquer procedência, exceção feita às importações oriundas dos territórios coloniais franceses. No mês de junho do mesmo ano, elevou para 20% a taxação, colocando-a no limite das tarifas acordadas pelos membros do GATT. Já neste período, portanto anterior ao governo Kubitschek, o Itamaraty observava que a defesa da produção de áreas coloniais por parte de nações européias poderiam prejudicar o desempenho do Brasil nas exportações de produtos primários.[25]

Associadas ao declínio dos preços do café observadas desde 1955, as iniciativas das nações européias de favorecerem os produtos dos territórios coloniais, notadamente africanos, tornou-se ponto de preocupação constante do governo. Da mesma forma a sociedade brasileira acompanhou atenta, pela imprensa nacional, o debate em torno do aumento da produção cafeeira no continente africano. Dois dias antes de Kubitschek assumir o governo, através do Jornal do Brasil o presidente do IBC (Instituto Brasileiro do Café) destacava que a ameaça africana era séria e desleal, de vez que o baixo custo do produto africano só era possível pela política de baixos salários praticados na África colonial e que a proteção dada pelas metrópoles garantia a entrada do café colonial em seus mercados deixando pouca margem para a competição leal e, portanto, afetando os interesses brasileiros.[26]

Desde o início das conversações para a criação do M.C.E. tanto as autoridades brasileiras quanto expoentes da sociedade ficaram alertas e demonstraram o temor de que o país viesse a ser prejudicado pela união de seis nações européias (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) num único mercado.

Do ponto de vista governamental a preocupação maior recaía sobre a provável associação dos territórios ultramarinos junto à comunidade Européia. Havia atenção especial para com dois aspectos do problema. Em primeiro lugar o privilégio que seria dispensado para os produtos daqueles territórios, concorrentes similares dos brasileiros com destaque para o café e o cacau, importantes produtos da pauta de exportações do Brasil. Em segundo lugar temia-se pela possibilidade de ocorrer um deslocamento substancial de investimentos de outras regiões em direção aos territórios africanos beneficiados pela integração à Comunidade Européia.[27] Como já assinalado o Plano de Metas tinha como pré-requisito para o sucesso investimentos estrangeiros no país, o que fez as preocupações do governo brasileiro aumentarem diante da perspectiva de desvios de créditos.

No âmbito da imprensa o debate acirrou e assumiu nuances de radicalidade. Em artigo publicado no Jornal do Brasil, Chermont de Britto denunciava que a Europa nos queria destruir e aniquilar e considerava que esta havia selecionado as melhores armas para atacar o Brasil, que no caso eram o café, o cacau, o algodão e as sementes oleaginosas, nossas melhores fontes de divisas. Para ele a notícia da criação do M.C.E. equivalia a uma declaração de guerra econômica contra o Brasil. Lamentava o fato de que elevado número de investidores já estavam se encaminhando para a África, não só de europeus mas também norte-americanos, e afirmava que o Brasil deveria aceitar o desafio imposto pela Europa buscando novos mercados, como os da vasta região asiática, até que os capitais levados da Europa para a África "fujam de lá, tocados pelo fogo vingador dos povos árabes".[28]

Com uma postura igualmente crítica, porém mais ponderada, o renomado diário inglês especializado em economia, The Financial Times, analisou os prováveis efeitos do plano da constituição do Mercado Comum Europeu apontando que este poderia

atingir as economias dos países latino-americanos, principalmente em seu comércio com a Europa. Mas notava que não seria de uma hora para outra que tal ocorreria, ainda mais porque os países membros do M.C.E. não poderiam afastar-se de imediato do comércio latino-americano, haja vista que os produtos, em termos gerais, não eram tão abundantes a ponto de somente o mercado africano dar conta das necessidades européias. Segundo o The Financial Times o problema maior estaria no longo prazo e no fato de que a África poderia se converter em terreno fértil para inversões estrangeiras, notadamente da parte das nações envolvidas no M.C.E., considerando-se as disponibilidades da conjuntura, que neste caso era favorável. Contudo, a crítica maior elaborada pelo jornal londrino dizia respeito ao fato de que no lugar de se criar um convênio preferencial de comércio com os territórios de ultramar da França – à exceção da Argélia – estava-se criando, na realidade, um "acordo de mútuas preferências do que de livre comércio", excluindo-se, desta forma, o resto do mundo.[29]

Nesta linha de raciocínio seguiu o governo brasileiro, que agilizou sua diplomacia e colocou-a a protestar contra o que entendia ser uma atitude prejudicial aos países economicamente menos desenvolvidos. Acusava que a integração econômica e comercial dos países membros do M.C.E. não podia ser feita em detrimento de nações como o Brasil, que seriam abaladas por uma zona preferencial de comércio e que ainda por cima desviaria artificialmente correntes de investimentos. Assim, o Brasil manifestou sua posição contrária quando da XII Reunião das partes contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), alegando que este organismo seria o fórum adequado para harmonizar os interesses das nações do M.C.E. e das que porventura fossem prejudicadas. Segundo o governo brasileiro o GATT seria "a tribuna própria para os debates sobre a questão" e ponderava que os países membros não poderiam ir contra as obrigações estabelecidas pelo Acordo "sem o que estariam desrespeitando a regra incondicional da cláusula de nação favorecida, pedra angular do GATT." [30]

As apreensões do governo se baseavam no fato de que estava ocorrendo queda nas exportações dos três principais produtos brasileiros – café, algodão e cacau –, queda esta compensada em parte pelo aumento das exportações de outras mercadorias, destacando-se os minérios de manganês e de ferro, o pinho e o açúcar.[31] Neste aspecto o governo passou a se preocupar também em controlar mais as importações, priorizando aquelas ligadas ao plano de industrialização.

As discussões em torno do M.C.E. e seus reflexos na economia brasileira se arrastaram por praticamente todo o período Kubitschek após o seu lançamento. Em 1959 o chanceler Horácio Láfer dava a entender, em discurso proferido durante jantar oferecido no Itamaraty ao Ministro das Finanças da França, Antoine Pinay, que a criação do M.C.E. nos moldes propostos pelos acordos de Paris, poderia prejudicar o Brasil e os países da América Latina e ressaltava que este continente estava ligado à Europa pela ascendência de sua população e por aspectos culturais, salientando que até o

final do século o mercado latino-americano seria muito maior que o africano, e por isto a Europa deveria repensar alguns dos termos do Tratado de Roma.[32]

4- A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

Em 1958 o presidente Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana, o tópico de sua política externa talvez mais conhecido. Há uma vasta documentação a respeito da Operação e uma série de trabalhos escritos sobre o tema, indo desde artigos em revistas até obras específicas.[33]

Aproveitando-se dos episódios envolvendo o vice-presidente Richard Nixon em viagem pela América Latina, quando este foi hostilizado em manifestações populares principalmente em Caracas e Lima, numa onda de sentimento anti-americano que longe de se restringir a estes dois países (Venezuela e Peru) se estendia pelo mundo inteiro, o governo Kubitschek lançou a famosa Operação Pan-Americana ao enviar carta ao presidente dos Estados Unidos, general Eisenhower, solidarizando-se com a nação norte-americana e dizendo que algo deveria ser feito para que tais ocorrências não mais se registrassem.[34]

O que o Brasil tinha a propor era uma revisão da política dos Estados Unidos para com o conjunto da América Latina, notadamente econômica. Estava evidente a falência das relações entre ambos que, como vimos, tinham aspirações diferentes. Os norte-americanos continuavam enfatizando a questão da segurança, conter o comunismo era o seu discurso; os latino-americanos reivindicavam auxílio econômico e maior cooperação para superar o subdesenvolvimento.

É no contexto regional de descontentamento que surge a OPA. Mas devemos considerar igualmente o fato de que neste período os anos eram de guerra fria, porém com a tendência ascendente de contestação da rigidez ideológica do bipolarismo, numa época de surgimento de pactos, alianças e mecanismos de integração regional por todo o globo, de Norte a Sul. Algumas nações européias se congregavam em torno do M.C.E. e de outras áreas de comércio preferencial, países do Leste europeu do bloco socialista instituíram o COMECON, na Ásia a Conferência de Ceilão (1950) estabeleceu diretrizes para a cooperação conjunta entre países da região (Plano Colombo)[35], em 1955 a Conferência de Bandung reunia Estados recém-independentes da Ásia e África para trabalharem juntos em torno de questões de interesse comum.

Na América Latina a O.E.A. estava por demais inoperante, tendo em vista sua estrutura burocrática e a proeminência de Washington, que tinha capacidade de estabelecer prioridades e viabilizar ou não políticas que envolvessem o conjunto dos países membros.

Em decorrência do lançamento da OPA o Relatório de 1958, na gestão do Ministro Negrão de Lima, acentuava que de todas as atividades do Ministério naquele

ano as que mais se destacaram estavam relacionadas com a Operação.[36] Com efeito, Kubitschek mobilizou a diplomacia brasileira de forma intensa nos preparativos e execução da OPA, estabelecendo uma série de consultas aos países latino-americanos e Estados Unidos. Temeroso de que Washington colocasse a iniciativa para ser discutida no interior da O.E.A. o governo brasileiro conseguiu fazer com que ela ficasse ligada a esse organismo apenas formalmente, de maneira que foi instituída uma comissão especial, chamada Comitê dos 21 (países latino-americanos), para que se iniciassem as discussões sobre as medidas de cooperação econômica desejadas pelos Estados do continente.

Com vistas a sensibilizar o governo dos Estados Unidos para que a OPA não se transformasse em letra morta, Kubitschek utilizou largamente do discurso ideológico que opunha “mundo ocidental” a comunismo. Afirmava que havia chegado o momento de banir de vez a ameaça comunista que pairava sobre a América Latina e que, por sua vez, era alimentada pelo estado de miséria e subdesenvolvimento da maioria das nações latino-americanas. Para ele a melhor forma de se evitar o perigo soviético era desenvolvendo o continente e aumentando o nível de vida dos seus habitantes. Somente assim a segurança hemisférica estaria consolidada.

Em sua estratégia para a aplicação da OPA, Kubitschek associava o discurso político-ideológico ao tema econômico e sempre com o cuidado de se expressar em nome da coletividade, realçando o caráter amplo e de interesse comum que a todos envolvia. Portanto, segundo sua ótica, todos deveriam participar na discussão e formulação das necessidades continentais, das quais notoriamente destacavam-se questões vinculadas à posição de países primário-exportadores.

Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1959, Kubitschek explica os motivos da proclamação da OPA e coloca de forma explícita os seus objetivos. Em seu pensamento:

> *“Chegara a hora de um brado de alerta contra a estagnação econômica que aflige a América Latina, e impunha-se uma ação conjugada, multilateral, para dar ao problema do subdesenvolvimento a primazia que nunca pudera ter, na pauta política do continente”.*[37]

Ora, Juscelino Kubitschek expõe claramente que seu objetivo era dar conotação econômica aos problemas latino-americanos. Assim buscava dar ao pan-americanismo uma concepção moderna, nova, de forma a possibilitar aos países do continente o progresso. Mas para tal havia a necessidade premente, *sine qua non*, de que os Estados Unidos participassem ativamente, sem o que a Operação não passaria de mais um conjunto de propostas, um sonho.

Com o desinteresse manifesto dos Estados Unidos em levar adiante uma iniciativa que não fora sua e provavelmente prevendo que, uma vez engajados no

programa, poderiam se encontrar em situação de isolamento, haja vista que fazia parte da Operação a premissa de que os Estados participantes possuíam igualdade jurídica e política, portanto no embate de interesses poderia vir a ocorrer choque entre o conjunto dos latino-americanos e os Estados Unidos, com resultado evidentemente desgastante para o último,[38] a OPA acabou por ter suas expectativas reduzidas a muito pouco, principalmente se comparados os resultados concretos com as ambições iniciais.

O fato é que o governo brasileiro foi perdendo o entusiasmo inicial com relação à OPA e continuou a buscar alternativas próprias para os seus problemas mais urgentes. Mas não sem que houvesse desgaste visível das relações externas com os Estados Unidos, momento no qual a diplomacia brasileira do período Kubitschek entra em nova fase, buscando ampliar mercados para as exportações sem se ater demasiadamente em princípios ideológicos.

Assim, é no governo Kubitschek que a posição do Brasil, no que diz respeito à política de blocos começa a se alterar. De certa forma há nesta fase um prenúncio do que viria a ser anos mais tarde a Política Externa Independente. O governo, a partir de determinado momento, passou a se orientar de maneira mais pragmática e a se mostrar mais flexível em relação às ideologias, o que não quer dizer evidentemente simpatia pelo socialismo. Nesta nova postura, através da política externa, o governo contesta a antiga posição de aliado especial dos Estados Unidos e busca diversificar suas relações, principalmente as econômicas, com as demais nações, inclusive com a própria União Soviética.

Partindo-se do pressuposto de que a intenção principal do governo Kubitschek ao lançar a OPA foi provocar mudanças na política dos Estados Unidos vis-à-vis a América Latina para que aquele realmente incentivasse a industrialização e colaborasse com a integração do continente, inclusive com investimentos públicos, temos que não houve o fracasso total da iniciativa brasileira. Com efeito, como ressaltam Cervo & Bueno, pelo menos três resultados concretos saíram da OPA, quais sejam: a) criação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); b) criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e; c) a Aliança para o Progresso, iniciativa do governo Kennedy francamente inspirada na OPA.[39] Destes, o BID e a ALALC, mesmo que em escala menor do que a esperada, colaboraram para que se acentuasse o desenvolvimento econômico latino-americano. Não analisamos aqui a Aliança para o Progresso porque situada noutro contexto e por outras motivações.

Outro ponto positivo destacado por Cervo relacionado à OPA é que ela veio a dar novo sentido à diplomacia brasileira, assimilando novos termos ligados a problemas econômicos inerentes a país dependente e voltado para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que forçava mudanças significativas dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores – como maior especialização do corpo diplomático tendo em vista atender às novas demandas impostas pelo projeto desenvolvimentista –, além de que empolgou a diplomacia continental quebrando o marasmo e a distância entre os países

latino-americanos.[40] Observe-se que neste período os chanceleres brasileiros, Negrão de Lima e Horácio Láfer, empreenderam visitas a vários países do continente e que houve intensa troca de correspondência entre Kubitschek e outros presidentes latino-americanos, fato inédito na história das relações exteriores entre Brasil e América Latina.

Muito embora realmente tenha havido resultados concretos relativos à Operação Pan-Americana, é bom que se diga que visões contrárias também existiram, assim como posições críticas a respeito da validade da Operação. Cite-se somente as posturas assumidas por Oswaldo Aranha e José Honório Rodrigues, que mais à frente serão analisadas.

O mais importante a ressaltar no âmbito deste trabalho a respeito da OPA é que esta iniciativa patrocinada pelo governo Kubitschek tinha em vista, entre outras, angariar o auxílio dos Estados Unidos para a realização do projeto de desenvolvimento acelerado do Brasil. Sem querer reduzi-la exclusivamente a este aspecto, destacamos este ponto tendo em mente a idéia de que Kubitschek colocou a política externa a serviço da solução de problemas internos, notadamente daqueles vinculados às fragilidades econômicas da nação. Assim, da mesma forma que buscava investimentos nos países desenvolvidos da Europa, o Brasil tentou ativar as relações regionais objetivando atrair o maior apoio possível para a execução de suas metas.

A política externa do Brasil durante o governo Kubitschek privilegiou as áreas que tinham potencial para investirem no país e que tradicionalmente eram importadoras de nossos produtos. Condicionado naturalmente pelo contexto internacional dos anos 1950 o governo brasileiro assumiu desde o primeiro momento a posição política e ideológica que há muito mantinha o Brasil ligado ao mundo capitalista e Ocidental. No entanto, sem contestar esta posição, o governo procurou diversificar as relações econômicas com outras áreas do planeta até então não exploradas, ou pouco exploradas, pelo país. É com intenção de verificar esta medida pragmática, que foi o alargamento das relações exteriores, tanto políticas quanto econômicas, que nos dedicaremos a seguir.

5- MULTILATERALISMO E BUSCA DE NOVOS MERCADOS

Nos organismos internacionais de cunho multilateral que o Brasil participou nos anos Kubitschek a diplomacia brasileira tratou de defender com especial interesse os temas relacionados aos problemas do desenvolvimento nacional, incluindo-se o comércio exterior. Para termos de análise dividiremos em dois conjuntos temáticos esta atuação. De um lado sob a perspectiva econômica, talvez a mais importante em decorrência dos reflexos mais imediatos e das situações mais conflitivas vivenciadas pelo Brasil; de outro a face política, não menos importante e de fato estreitamente

vinculada à primeira, mas na qual as divergências com os principais parceiros, em termos ideológicos, eram menores.

Sob a perspectiva econômica o Brasil atuou nos organismos multilaterais de forma a combater os males de que o país padecia e que não eram exclusivamente problemas seus. Nas Assembléias da ONU a diplomacia brasileira denunciou ativamente as diferenças que, em constante ascendência, separavam os países subdesenvolvidos dos desenvolvidos. A recessão econômica mundial que se acentuava ao longo do governo Kubitschek afetou a economia do país, com refluxo do comércio externo e refletindo-se com destaque nas características do comércio desigual entre nações industrializadas e nações exportadoras de produtos primários. Praticamente todos os pontos considerados frágeis da economia nacional foram colocados em evidência e despertaram o país, que vivia um período de euforia, para tentar buscar soluções que reduzissem os impactos negativos que aquele contexto impunha ao desenvolvimento brasileiro.

Já em 1959 estava bastante evidente que a situação econômica do país não poderia continuar como estava. Em editorial o Jornal do Brasil denunciava a divisão do “mundo livre” em dois blocos: um de países ricos e outro de países pobres. Notava que a despeito do grande esforço brasileiro de industrialização a situação continuava como antes, mesmo que por um momento tenha ocorrido a ilusão de que as diferenças existentes estavam sendo eliminadas das relações econômicas e sociais entre as nações. Além disso criticava o FMI e o receituário recessivo que este tinha como premissa de solução para os países em má situação financeira. Naquele contexto a saída para as nações subdesenvolvidas, segundo o editorial, seria o governo lograr a estabilização dos mercados de produtos primários, cujos preços estavam sujeitos a abruptas e constantes flutuações, sempre prejudiciais às nações deles dependentes.[41]

Sem dúvida o governo brasileiro estava atento para as bruscas oscilações dos preços dos artigos primários e os conseqüentes danos causados à economia do país. Prova disso é que em todos os Relatórios expedidos pelo Ministério das Relações Exteriores nos anos Kubitschek observa-se esta constante preocupação.[42] Com efeito o governo tentou, porém sem muito sucesso, intervir nesta situação buscando estabilizar a oferta dos produtos primários no mercado mundial ao estimular e participar de acordos com países produtores similares ao nosso, e procurando encontrar outros mercados a fim de aumentar as exportações, de modo a amenizar a queda nas vendas.

Outro ponto em que o Brasil manifestou suas apreensões foi com relação aos prejuízos que poderiam advir em decorrência da criação do M.C.E. Na XII Reunião do GATT o governo tratou de declarar sua posição contrária aos acordos do Tratado de Roma, alegando que o mesmo colidia com as regras do GATT por motivos anteriormente expostos.[43]

Solicitou também o governo brasileiro maior empenho da ONU no sentido de criar mecanismos que estimulassem o desenvolvimento dos países atrasados. Com

esta intenção a delegação brasileira à XV Assembléia Geral empenhou-se na aprovação da Resolução que recomendava o "estabelecimento de uma Comissão para o Desenvolvimento Industrial" [44] . Junto ao FMI e ao BIRD o Brasil propugnou pela revisão da política adotada por estes organismos no tocante à assistência financeira internacional.[45]

Do ponto de vista político o Brasil manteve seus princípios de lealdade e confiança no mundo ocidental, retórica muito utilizada por Kubitschek. Ponto inquestionável a nível do discurso ideológico, muito embora tenha havido uma abertura substancial nas relações econômicas com países socialistas.

Ressalte-se ainda a participação do Brasil nos temas políticos de maior destaque no período: desarmamento, conflito bipolar e descolonização. Quanto ao desarmamento a posição brasileira foi favorável a que se detivesse a corrida armamentista e que se empregasse uma parte do dinheiro gasto neste setor na ajuda aos países pobres, assim como pregou a suspensão dos testes e das próprias armas nucleares [46]. Quanto ao conflito Leste-Oeste, como afirmado, compôs com o bloco ocidental e pregou a conciliação entre os divergentes, exultando ao reconhecimento da realidade existente, ou seja, que cada lado respeitasse as áreas geo-políticas já consolidadas. A posição frente à descolonização será analisada posteriormente.

Finalmente é importante lembrar a ativa participação brasileira nos organismos multilaterais do continente. Tímida a princípio foi aos poucos adquirindo nova perspectiva principalmente após o lançamento OPA em 1958, quando intensificaram-se as relações com os países vizinhos. Nesse sentido a O.E.A., apesar da proeminência norte-americana, adquiriu mais destaque na vida continental.

Concomitante à presença nos organismos internacionais de caráter multilateral a diplomacia brasileira recebeu instruções do governo para o estudo das possibilidades de abertura de novos mercados capazes de absorver os excedentes primários existentes no país e possibilitar a diversificação do nosso comércio exterior. Assim desenvolveram-se negociações com regiões e países que tradicionalmente não mantinham intercâmbio comercial significativo com o Brasil.

É principalmente na busca de novos mercados que se deve analisar a aproximação com os países do Leste europeu promovida pelo governo Kubitschek. O ministro Horácio Láfer afirmava que o seu ministério deveria se dedicar à conquista de " mercados novos para as exportações brasileiras, a fim de não ficarmos prisioneiros de um círculo limitativo por nós próprio traçado e que nos impeça de aproveitar as colaborações que forem mais úteis ao desenvolvimento do Brasil." [47]

Neste sentido duas missões especiais foram organizadas pelo governo. A Missão Especial ao Sudeste Asiático, chefiada pelo Embaixador Hugo Gouthier, teve como objetivo verificar as possibilidades de intercâmbio com alguns dos principais países daquela região. A Missão ficou encarregada de trazer elementos que informassem os exportadores e importadores brasileiros aspectos da provável nova área comercial. Com objetivos similares

foi enviada também uma Missão Comercial à União Soviética, sob a chefia do Embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva. Este deveria estudar *in loco* as possibilidades comerciais entre os dois países. [48]

A aproximação com a União Soviética agitou a opinião pública nacional, principalmente setores mais tradicionais que se colocaram prontamente contrários a que os dois países entabulassem negociações, mesmo que somente comerciais. Para estes setores a aproximação significaria a possibilidade de perigo para o Brasil por causa da infiltração comunista.

Um dos que se posicionaram a favor do reatamento foi Oswaldo Aranha. Segundo ele não tinha sentido o Brasil continuar isolado da União Soviética por temor de que os russos viessem desestabilizar a democracia brasileira. Destacava que o Brasil era o único grande país a não possuir relações diretas com a URSS, constituindo-se numa “exceção inexplicável”. Entre outras argumentações a favor do reatamento colocava que os objetivos de industrialização do país eram inconciliáveis com qualquer tipo de isolacionismo e que, diante da necessidade econômica, nada melhor para a nação do que alargar o campo de ação comercial, haja vista as possibilidades de um mercado de “novecentos milhões de habitantes que giram na órbita soviética”. [49]
Em estudo elaborado para o Ministério das Relações Exteriores sobre as relações comerciais com o bloco soviético, Oswaldo Aranha apontava que o intercâmbio Leste-Oeste, em termos gerais, estava se desenvolvendo consideravelmente e que a tendência era pelo crescimento, indicando na direção da normalização entre os dois blocos, a despeito das divergências ideológicas. Este seria um exemplo a ser seguido pelo Brasil. Além disso existiria a possibilidade de se utilizar a intensificação (aproximação) dos contatos com o bloco soviético como “poderoso instrumento de barganha, para conseguir que o governo dos Estados Unidos da América passe a compreender as necessidades urgentes” dos países subdesenvolvidos que permaneciam em sua órbita.[50]

Os resultados da aproximação com o bloco socialista não foram de todo insatisfatórios. Considerando-se o curto período de 1956 a 1961 o intercâmbio comercial entre o Brasil e a Europa Oriental praticamente dobrou. Em 1956 a participação deste comércio representou 2,62% das exportações totais brasileiras. Em 1961 este número chegou a 5,33%.[51]

Com o continente asiático o Brasil perseguiu uma maior aproximação. Durante os anos Kubitschek foram criadas Embaixadas em Seul e Colombo, inicialmente com caráter cumulativo com as Missões em Tóquio e Nova Delhi. [52] Neste merece destaque a visita feita ao Brasil pelo presidente Sukarno, da Indonésia (maio de 1959), com o qual o presidente Kubitschek teve oportunidade de discutir problemas comuns relativos à conjuntura internacional e sobre a perspectiva de maior cooperação entre ambos os países.

Notas

[1] CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. ***A Política Externa Brasileira – 1822/1985.*** São Paulo: Ática, 1986, p.76.

[2] "Discurso no Senado Norte-Americano" ***Jornal do Brasil,*** 06 de janeiro de 1956, p.7.

[3] LOPES, Lucas. "O Programa de Metas". In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***JK O Estadista do Desenvolvimento.*** Brasília, Memorial JK; Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1991, p.159.

[4] ***Jornal do Brasil,*** 07 de janeiro de 1956, 1° Caderno, p.7.

[5] Brasil. Ministério das Relações Exteriores. ***Relatório (1956).*** Rio de Janeiro: Seção de Publicações da Divisão de Documentação do Ministério das Relações Exteriores, p.190. (Doravante somente Relatório).

[6] "Campanha Destinada a Incrementar o Consumo de Café nos EEUU". ***Jornal do Brasil,*** 17 de maio de 1956, 1°Caderno, p.7.

[7] CERVO, Amado L. (Org.). ***O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.*** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p.28-31.

[8] "Kubitschek Procura Conseguir a Ajuda do Capital e da Técnica Europeu". ***Jornal do Brasil,*** 15 e 16 de janeiro de 1956, 1°Caderno, p.7.

[9] "O Brasil está disposto a preservar os valores da Civilização". ***Jornal do Brasil,*** 26 de maio de 1956, 1°Caderno, p.7.

[10] NETO, João Pinheiro. ***URSS – A Grande Advertência.*** Prefácio de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1961, p.9.

[11] ***Relatório*** 1956, p.5.

[12] BANDEIRA, L.A. Moniz. ***Presença dos Estados Unidos no Brasil.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, l973, p.375.

[13] ***Idem, ibidem,*** p.382.

[14] Assim se manifestou o Embaixador Rudecindo Ortega, delegado permanente do Chile na ONU, a respeito das relações dos Estados Unidos com a América Latina: "É uma necessidade imperiosa a revisão séria e efetiva da política econômica dos EUA para com a América Latina". Também o Embaixador da Colômbia na ONU, Carlos Echeverria Cortes, fazia este tipo de reivindicação. Segundo ele era "insuficiente a cooperação econômica norte-americana à América Latina"e solicitava que o governo dos Estados Unidos oferecesse cooperação econômica mais ampla. ***Jornal do Brasil,*** 13 de abril de1956, 1°Caderno, p.7.

[15] MOURA, Gerson. Avanços e Recuos: A Política Exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (org.).***O Brasil de JK.*** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC,1991, p.29.

[16] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional(1957).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, l957, p.314.

[17] CALDAS, Ricardo Wahrendorff. "A Política Externa do Governo Kubitschek e a Crise da Estratégia de Aliado Especial". Brasília: UnB, 1989, p.214-217. Dissertação de Mestrado.

[18] LOPES, Lucas. ***Op. Cit.***, p.146-147.

[19] CERVO, Amado L. ***Op. Cit.***, 1994,p.38.

[20] Humberto Bastos a Oswaldo Aranha, carta. Paris, 10 de maio de 1956. Arquivo Oswaldo Aranha, CPDOC/FGV, Correspondência pessoal, OA 56.05.10.

[21] CALDAS, Ricardo Wahrendorff. ***Op. Cit.***, p.216.

[22] MALAN, Pedro. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)". In: FAUSTO, Boris (Org.).***História Geral da Civilização Brasileira***. Tomo III, vol.4, São Paulo: Difel, 1986,p.83.

[23] "Capitais Franceses para o Brasil". ***Jornal do Brasil,*** 26 de maio de 1956, 1°Caderno, p.6; "A Rota do Capital Estrangeiro". ***Jornal do Brasil,*** 22 de fevereiro de 1958, p.3.

[24] ***Relatório,*** 1957, p.217.

[25] ***Relatório,*** 1955, p.109.

[26] 'É Séria a Ameaça dos Cafés Africanos". ***Jornal do Brasil,*** 29 de janeiro de 1956, 1°Caderno, p.6 e 7. No mesmo ano o Jornal do Brasil também noticiava o aumento da produção cafeeira africana: "Aumenta na África a Produção Cafeeira". ***Jornal do Brasil,*** 15 de setembro de 1956, p.7.

[27] ***Relatório,*** 1957, p.209-210. A questão da criação do MCE e seus prováveis reflexos na economia brasileira foi amplamente discutida na época, ver entre outros: "A Comunidade Econômica Européia e o Brasil". ***Revista do Conselho Nacional de Economia.*** Rio de Janeiro, Ano VIII, março/abril, 1959,n°2,p.125-126; SILVA, Edmundo Barbosa da. "Mercado Comum Europeu".***Digesto Econômico.*** Ano XIV, n°138,novembro/dezembro,1957,p.95-103; TORRES, José Garrido. "O Mercado Comum Europeu e suas prováveis repercussões sobre as exportações latino-americanas". ***Digesto Econômico.*** Ano XIII,n°137,setembro/outubro,1957,p.132-140. Ver também sobre o tema o recente artigo de BUENO, Clodoaldo. "A Diplomacia Brasileira e o Mercado Comum Europeu". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** Vol.36, n°2, 1993,p.93-100.

[28] "A Europa contra o Brasil", artigo de Chermont de Britto, ***Jornal do Brasil,*** 26 de fevereiro de 1957, 1°Caderno, p.5.

[29] "Prejudicial à América Latina o Plano para um Mercado Europeu Comum ". ***Jornal do Brasil,*** 22 de fevereiro de 1957, 1°Caderno, p.7.

[30] ***Relatório,*** 1957, p.187-188 e 210; Cf. também BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, p.83-84.

[31] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1958)***. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958, p.14.

[32] "Láfer dá a Entender que MCE pode Prejudicar América Latina". ***Jornal do Brasil,*** 07 de outubro de 1959, 1°Caderno, p.5. Ver também: "Discurso do Ministro Horácio Láfer". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** Rio de Janeiro,Ano II, n°7, setembro de 1959, p.121-123.

[33] Os documentos oficiais se encontram em coletânea organizada pela Presidência da República. Cf. Brasil.***Operação Pan-Americana (Documentário).*** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República, 5 Vols.; Um trabalho específico relativamente recente foi publicado por SILVA, Alexandra de Mello e. ***A Política Externa de JK: A Operação Pan-Americana.*** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992. Existem também artigos na Revista Brasileira de Política Internacional, ver especialmente o volume 2(27): 5-23, setembro de 1959.

[34] Carta do Presidente Kubitschek ao Presidente Eisenhower, 28 de maio de 1958. A íntegra da Carta foi publicada na ***Revista Brasileira de Política Internacional,*** n°6, 1959, p.95-98.

[35] SILVA, Celso de Souza e. "A OPA". In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***Op. Cit.,*** p.292.

[36] ***Relatório,*** 1958, p.XI e XII.

[37] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1959).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p.11.

[38] SILVA, Celso de Souza e. "A OPA". In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***Op. Cit.,*** p.296.

[39] CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. ***História da Política Exterior do Brasil.*** São Paulo: Ática, 1992, p.261.

[40] CERVO, Amado L. ***Op. Cit.,*** 1994, p.38-39.

[41] Editorial "Ricos e Pobres". ***Jornal do Brasil,*** 04 de outubro de 1959, 1°Caderno, p.3.

[42] ***Relatório,*** 1956, p.16; 1957,p.220; 1958, p.157; 1959, p.126; 1960, p.113.

[43] BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, 1994, p.83-84.

[44] "XIV Assembléia Geral das Nações Unidas". ***Revista Brasileira de Política Internacional***, Ano III, março/1960, n°9, p.141.

[45] BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, 1994, p.82.

[46] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1959).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p.56.

[47] ***Relatório,*** 1959, p.4.

[48] ***Relatório,*** 1959, p.143-144.

[49] ARANHA, Oswaldo. "Relações Diplomáticas com a União Soviética". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** 1(2): 18-28, junho/1959.

[50] "Relações Econômicas com o Bloco Soviético". Oswaldo Aranha ao Ministro das Relações Exteriores, 15/01/58, CPDOC/OA 58.01.15.

[51] Estes dados se encontram em CALDAS, Ricardo Wahrendorff. ***Op. Cit.***, p.265.

[52] ***Relatório,*** 1960, p.22.

CRISIS OF DEVELOPMENT OR CRISIS OF GLOBALIZED MARKETS ? *THE AFTER-CRISIS, ITS NATURE AND PROSPECTS*

Resumo

O texto contempla as crises financeiras internacionais como indicativos da necessidade de mudança nos moldes adotados para o desenvolvimento econômico e social. Advoga a favor de maior qualidade e sustentabilidade na integração entre mercados, particularmente para os países em desenvolvimento.

Abstract

This article approaches the international financial crisis as a indicator of the necessity for changing the adopted parameters to promote the economic and social development. The author advocates for better quality and long term sustainability in the processes of market integration, bearing in mind the especial necessities of the developing world.

Palavras-chaves:

Economia Internacional – Sistema Financeiro Internacional
Organizações Internacionais – Organizações Intergovernamentais
Temas Globais – Desenvolvimento Econômico e Social
Temas Globais – Governança Global

Rubens Ricupero *

I. Introduction: the Fourth Post-War, Similarities and Differences

In the course of the last 200 years we have experienced three occasions when the international order had to be reconstructed after destructive and prolonged conflicts: the Congress of Vienna in 1814-15, after the Napoleonic wars, the Paris Conference and Versailles Treaty, in 1919, after the First World War; and the conferences in Bretton Woods and San Francisco, in 1944-45, after the Second World War.

On each of these occasions there was a common pattern:

a) formal negotiations took place among States;
b) there was an explicit project to construct a new world order;
c) the new order was promoted by the predominant powers in the system and accepted by the others;
d) a new institutional arrangement resulted, i.e. the Concert of Europe, the League of Nations and the United Nations;

* Secretary-General of UNCTAD

e) in Paris in 1919, with the creation of the ILO and the economic components of the League, and even more clearly at Bretton Woods in 1944, the old "laissez faire" liberalism gave way to a state-led intervention designed to lay the ground for the institutions and principles that would underpin the new order in the international economy: the IMF, the World Bank and the GATT. In theory, these were designed as components of the large and broad system of the United Nations which would assure the overall coherence of the system.

Each of the post-war periods that followed had to face the challenge of those powers that felt harmed by the new "status quo", and each was ultimately undermined by these same powers that contested the legitimacy of the order: France, to some extent and the forces of political liberalism and nationalism, in the first case; Germany, Italy and Japan, in the inter-war period; and, more recently, the Soviet Union, which was ultimately undermined by the system and not the other way around.

Inaugurated by the crumbling of the Berlin Wall, the disintegration of the USSR and the end of communist regimes in Europe, the world is now in the tenth year of the fourth post-war period. Despite the fact that the events that brought the Cold War to an end were no less portentous than the victories in previous conflicts, on this occasion there was no formalized negotiation to reorganize the international order on the basis of a clearly-defined set of rules and/or institutions supported by the predominant powers. There were, of course, some half-hearted attempts or partial initiatives, as the short-lived "active multilateralism" of the 1991 Gulf War, with an activist Security Council operating under the leadership of the USA and, in the economic sphere, the creation of the World Trade Organization, the first institution that truly symbolizes and embodies the new era of globalized markets.

All in all, however, this fourth post-war period has been characterized by the seeming inability, or unwillingness, (I tend to the second explanation) of the great powers to generate a stable and widely-accepted order. Crisis and disruptions in the political or economic spheres are dealt with on an "ad hoc", case-by-case, basis, and old, unreconstructed institutions such as the United Nations or the IMF coexist with newly-established or rehabilitated alliances such as the WTO or NATO. There is no sense of the underlying unity that the different dimensions of human security – political, economic, environmental- should embrace. Nor is there a feeling that the current institutions are proving able to impart coherence to the system. It is in this broad, and disturbing, context that I will try to set down a few comments about the recent economic crisis.

II. Was it an Asian, a financial or a development crisis? Why was it a crisis of development?

By taking a “post mortem” approach, it should be implicit that I am willing to share in the almost-unanimous bet that for all practical purposes the most recent crisis is over. When it started two years ago in Bangkok, it was first considered as a Thai crisis; then a Malaysian, an Indonesian and a South Korean one. But it then became a Russian, a Brazilian, a South American crisis... In the beginning it was called a “financial” crisis, but very quickly it became a trade, a production, a social, and (in Indonesia, for instance) a political crisis. Twice, first immediately after hitting South Korea and then after Russia and the Long Term Credit Management Fund episode, it threatened to assume the form of a global crisis. But it never reached that point of being an “optimal crisis” which would force the powerful to act. It was a near miss.

What should we call this multi-headed monster? I suggest that an apt denomination could be a “crisis of development”. In support of that claim, let me advance the following reasons:

a) With two notable exceptions, China and South Asia, it struck practically all developing countries to differing extents;
b) Its negative impact was practically confined to the developing world, even benefiting the USA and Europe through declines in commodity prices and in the prices of imported manufactures from Asia, with consequent gains in terms of trade with the affected countries, as well as because of the influx of flight capital and the cumulative effects of all these factors in holding inflation down. Don´t understate the importance of these factors. There were $60 billion in savings for developed countries as a result of the oil price decline last year which was more than the total they provided in ODA;
c) The paradoxical aspect that the crisis hit with particular intensity not the least, but the most advanced, among the developing countries.

This last feature deserves special attention because, taken together with the two exceptions mentioned above, it throws light on the nature of the crisis. It is a fact, indeed, that the Least Developed Countries, the poorest among the poor – Myanmar, Cambodia or Laos, in Asia, the sub-Saharan nations in Africa – were not the worst touched, as they previously had no access to private financial markets nor were they active participants in the world trading system. They could not lose what they did not have in the first place. By far, the worst hit were those which were the most integrated in the international global economy, in its financial and trade dimensions: that is the South East Asian tigers, Thailand, Malaysia, Indonesia, South Korea (previously

generally regarded as having deserved its graduation to OECD ranks). Later, it was the turn of the Russian Federation and, later still, some of the most advanced and integrated South American economies: Brazil, Argentina, Chile.

If rapid and full integration into the world economy and the global financial and trade systems is the best way to develop, and if development is supposedly a process that should reduce the vulnerability of economies to external shocks, how can one explain that the worst affected were precisely the most developed and internationally integrated among the developing nations?

My answer to this question is not that integration into the global financial and trade system is a dead end or that it is a mistaken way to promote development. My conclusion is rather that what counts is not the degree, the intensity, the rapidity, or the quantity of integration, but its quality, its sustainability, its sound sequencing. There is indeed the possibility when one embraces "big bang" approaches to integration of ending up with "too much of a good thing"; more precisely, too much integration of the wrong kind.

When we turn our attention to those countries in the developing world left largely unscathed by the crisis, which were thus the main exceptions to the rule, the validity of this assertion becomes clearer. As the IMF itself recognized in its last Spring report, China, India and most of the rest of South Asia were insulated from contagion because they do not have convertible currencies, they do not allow private firms to borrow abroad in foreign currencies, and they maintain many varieties of capital controls. Of course, the IMF warns that in the long run capital controls will have distorting effects but it admits, albeit reluctantly, that in this instance controls have served these countries well. The Fund had already recognized as much in the case of Chile some time ago.

What is worth underlining is that the worst-hit countries were exactly those that had distinguished themselves by showing a remarkable capacity for taking advantage of the opportunities created by integration into the trading system but which were not able to show a similar aptitude in coping with the globalized financial markets. There is even a perverse irony at work here, because the affected Asian economies did not need much external finance in the first place. Contrary to Latin America, they do not suffer from a chronically insufficient rate of domestic savings. What happened to them is a good reminder that, in spite of using the same words, financial integration and liberalization, on the one hand, and trade integration and liberalization on the other, are two very different animals. Success in dealing with one beast is no guarantee of similar success in taming the other.

In the light of the above, it would be more accurate to state that this last crisis was in fact "a" crisis of development, a crisis of a particular type or kind of development. It was not "the" crisis of development, in the same way as it was not "the final crisis of capitalism" in the industrial world.

Even in the worst-affected region, there is no denying that national factors played a not so negligible role. One could add that the quality of the institutions and of policy responses goes a long way to explaining why Singapore or Taiwan Province of China were relatively less harmed. Conversely, this helps explain why Indonesia, on account of political weaknesses, or Hong Kong, because of the rigidity of its currency board system, suffered more in terms of sharp economic contractions.

But, even if it is true that there is life after the crisis, one still wonders to what extent the East and South East countries will prove able to resume the rates of economic growth and export expansion that had become almost a permanent feature of their performance during the two to three decades prior to the last crisis. As soon as the worst is over, will the return to the high standards of economic and social performance that they used to post until 1997 be automatic? After all, Latin America has never been able to go back to its old glory days of the 1945 to 1980 period, when it was growing at 5.5 per cent a year on average. The debt crisis of the Eighties is now but a past nightmare but the rate of growth in Latin America in the Nineties was less than 3 per cent and the poverty and indigency rates are still several percentage points above what they were in 1982, almost 17 years ago. There are now more than 209 million poor people in Latin America.

Will the Asians do better than the Latin Americans? They certainly have a few valuable assets, among them a much higher capacity to export manufactured goods of a reasonable technological content. Nevertheless, some uncertainties remain. For instance, how long will it take to solve problems of over-capacity and over-investment in some sectors, and to restructure the banking system? As for the regional dynamics that played such a strong role in their investment-trade nexus (the so-called "flying geese" model), tied to a system of relatively stable dollar-pegged rates, how will these react under the new exchange rate formulae?

The decisive argument in favour of the thesis that this was a crisis of development was the fact that, in the wake of the crisis, growth in the developing world slowed from almost 6 per cent in 1996 to under 2 per cent in 1998. For the first time in 10 years it was less than in industrial countries. The latter grew by 2.3 per cent while the growth in developing countries was only 1.5 per cent, including China (and the Chinese economy is now slowing down). If China is excluded, average growth in developing countries was down to only 0.4 per cent.

As I remarked in a Symposium at the WTO earlier this year on Trade and Development: "If the hope of development lies in the possibility of growing more rapidly, thus narrowing the gap that separate rich and poor, this reversal of the trend represents a defeat for the entire international community. It also produces strong grounds to question the process of development in its present form".

III. The failures and shortcomings of global markets

National factors can explain something about the crisis but they cannot give us the full picture. The very fact that it affected countries as disparate as Thailand and South Korea, Indonesia and Russia, Malaysia and Chile in a more or less similar fashion, is evidence of a major failure in private financial markets.

The systemic nature of recent crises had been recognized even before the Asian episode by Michel Camdessus himself. Speaking in Lyon (France) in 1996, before the G-7 meeting, the Managing Director of the IMF reminisced that when he was a teenager at the Lycée all students had to write an essay on the subject: “When did the 20th century really start?”. Some said that it had been in 1900 or 1901, others in 1914 with the outbreak of the First World War, a few suggested 1907 when Picasso painted “Les Demoiselles d´Avignon”. Camdessus commented that he still did not know when the 20th century had really started, but he had no doubt about when the 2lst century had its beginning. It was, he said, in December 1994, when a purely national Mexican decision to devalue the peso had set off the first crisis of global markets.

Speaking at the Jacques Maritain Institute in Rome, in November 1995, the IMF Managing Director had stated that as of that date the world had already seen four major monetary and financial crises since the debt collapse of 1982 and that more would come. Of course, he was being prophetic. But now he can have his choice about whether the Mexican crisis of 1994-95 or the Asian crisis of 1997-98 would best qualify as the first global crisis of a new era.

Whichever of the two we choose, there are two points that are beyond dispute: first, the destructiveness of these crises; second, their increasing frequency.

What would be a complete mistake would be to treat these crises as being akin to the almost regular downturns in the business cycle of industrial economies, when a short and usually more or less mild recession is followed by an economic recovery. The World Bank study on “Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-99”, published last October, estimated that the cost in lost output of the twin monetary/financial crises had reached 18 per cent of GDP in 26 emerging markets, and that the cost had been much higher for developing countries than for industrial countries. Moreover, the report went on, the average recovery time back to trend growth rates is longer for such crises.

As for the growing frequency of economic crises, it suffices to go back to Camdessus´ list (five major crises in less than 15 years), or to note the short time that separates the end of the Mexican crisis from the start of the Asian problems, to conclude that they are coming uncomfortably close, one after the other.

As the World Bank study put it: “The greater frequency and cost of currency and twin crises have been associated with surges in international capital flows – especially private-to-private flows to developing countries – and the growing

integration of these economies with world financial markets". It also confirms what we know already, which is that: "Private capital flows have also been volatile and subject to large reversals."

The extreme volatility of private flows and in particular those financial flows attracted by the arbitrage opportunities created by differentials in interest rates or currency valuations is by no means the only component of what one could describe as the global and systemic components of the " twin crises".

Take trade, for instance. Despite two decades of intense efforts to liberalize trade, average trade deficits for most developing countries during this decade have been higher than in the 1970s by almost 3 per cent of GDP while economic growth has been down by 2 per cent. If economic growth were higher, one could explain and accept the higher deficits but here we have the worst of both worlds. In Latin America imports have exceeded exports by four percentage points. What is particularly striking is that these trade deficits have appeared despite extensive policy and structural reforms undertaken by many of those nations in the past decade and a half.

The reasons for this are certainly complex but there is no denying that a combination of sharp and persistent falls in commodity prices, in some cases of over 30%, declines in terms of trade, losses of purchasing power of developing countries´ exports and serious selective imbalances in the liberalization process, to the detriment of developing countries´ exports have contributed significantly to this gloomy situation. Another important factor has, of course, been slow growth and sluggish demand in industrial economies.

Contrary to some optimistic expectations, liberalization of capital flows, in many cases to finance growing external deficits, has actually made matters worse, often leading to currency appreciations and instability, thereby undermining the country´s trade performance. Devaluations frequently became inevitable.

Another noteworthy fact is that a growing proportion of net private capital inflows has been absorbed by activities that add little to productive capacity: of the total net financial flows to developing countries, out of every dollar brought in by non-residents, 24 cents are taken out by residents, in what is usually described as capital flight, while over 20 cents are put aside for the accumulation of foreign exchange reserves. The increase in developing countries´ reserves from 1990 to 1998 amounted to a staggering 60 per cent of the increase in their import bill during the same period. All this took place despite policy reforms designed to ensure increased access to global capital markets, which should have meant the need for less reserves.

Mr. Alan Greenspan´s recent statement to the BIS suggested that developing countries should abandon their old calculations for reserve requirements, based on trade, so as to cover their financial obligations instead. If put into practice, this would mean a staggering increase in the cost of building and maintaining reserves. In any case, capital flows received by most developing countries are inadequate to meet their

existing external financing requirements. Even under optimistic assumptions, these financing needs have usually exceeded recent capital inflows by more than 40 per cent.

IV. *The need for increased coherence as a pre-condition for a more development-friendly system*

It should be clear by now that policies and measures of a purely national character will do little to address problems that originate inside a global economic environment. There is, first of all, an urgent need for improved mechanisms to prevent currency and banking crises. Wherever and whenever they arrive, it is imperative to manage them in such a way that their "solution" will not create, or aggravate, difficulties in the areas of trade, poverty reduction, the environment or investments in key social areas such as education and health. This is what we mean by coherence in the system.

In other words, we need a system where, in order to fight a financial crisis, we do not have to do it through the imposition of sharp and painful recessions, as was suffered recently in Asia or right now in South America. In these two regions, despite all the rhetoric about improving the treatment of crises, the fact is that current account adjustments were, and are, being reached on the basis of the old vicious circle of steep interest rate increases and import repression through economic recession, and not through a virtuous circle of export expansion leading to economic growth and increased import demand.

Away from times of crises (and, incidentally, as the best way of making them redundant), there is something even more important than their prevention or management. This is the fact that we badly need to solve, once and for all, the problem of financing development needs in a way that is free of the dangerous illusion that private capital flows – concentrated as they are in a few countries and, in some cases, as good for you as a shot of heroin – will suffice alone.

For the 130 poorest developing countries, those that do not have the dubious privilege of being among the 29 so-called emerging markets, most of the reform measures that have been under discussion so far have no relevance at all. What they and their more favoured brethren need is abundant infrastructure finance from sources like the World Bank and the regional development banks; Official Development Aid, particularly for those 48 Least Developed Countries that receive less than one per cent of foreign direct investment; and prompt and, as full as possible, debt relief.

At the same time, in the next round of trade negotiations priority should finally be given to concluding the accumulated legacy of the "unfinished business" of the Tokyo and Uruguay Rounds, with a view to trying to overturn the current tendency

towards the accumulation of growing trade deficits by developing countries. It will come as no surprise to this audience that this unfinished business tends precisely to coincide with those issues that could immediately improve the trade balances of developing countries: textiles and clothing, agriculture, tariff peaks and tariff escalation in areas like food processing, fruits and vegetables, clothing, leather and travel goods, footwear, the abuse of trade remedies like anti-dumping, countervailing duties, sanitary or other technical barriers, and so on. The list is a long one.

Remedying this situation is, admittedly, a tall order, representing as it does exactly the opposite approach of the "business as usual" attitude that tends to take hold as soon as a crisis begins to abate.

The worst danger now comes from the "feel good" factor, the feeling that the worst is behind us, that we should not bother too much with reforms or changed courses, that "happy days are here again"; in other words, the feeling of relief, complacency, and blind and naïve optimism – until the next crisis strikes. And I fear it will not be long in coming.

Are we going to prove this time that we are capable of growing beyond our selfish short-term perspective, our narrow and passive acceptance of conventional and mediocre recipes of the "more of the same" diet kind? I hope that we learned something useful from the last crisis. But, so far at least, I see few concrete signs to substantiate that hope. As I do not wish to be accused of unrelenting skepticism, let me turn to an orthodox and mainstream source of information, one of the bibles of the financial markets, the *Financial Times*.

On 26 April, at the beginning of a meeting of G-7 Finance Ministers and central bankers, in London, at a time when the signs of recovery were fewer and weaker, it began its editorial by saying that the storm appeared to have blown itself out. It recognized, by the way, that the crisis had been "the result of the fickleness of the herd. Investors had piled into East Asia with scant regard for risk and, when the mood changed, had bolted in the opposite direction with equally scant regard for economic fundamentals".

The newspaper continued: "But manias, panics and crashes are the nature of the financial market beast. At some point, there will be another crisis". Sombrely it went on: "The message of today´s G-7 meeting will be that – when the next crisis strikes – poor countries are on their own. Rich countries are not going to do anything about their banks. The institutions are too powerful. The interests are too vested."

Based on this remarkably candid and realistic appraisal, the advice that followed was equally brutal, almost crude: "There should be no perverse distortions which encourage risky short-term capital flows, rather than more desirable long-term lending, equity flows, and direct investment." Unfortunately, most countries in Latin America are doing just the opposite – giving preferential treatment to short-term flows, untaxed. "If the West will do nothing to make its banks safer, developing countries must limit

domestic exposure through curbs on short-term currency liabilities. The alternative is to sell the banking sector to foreigners”.

UNCTAD could not have said it better, although we would probably have refrained from using such direct language for fear of being accused of I do not know what sinister machinations. But, if this sombre perspective is the best that we can hope for, then we are really in trouble.

I started this address by reminding you that we are still sailing through an unfinished fourth post-war period without a map and compass. I even suggested that, in our times, power seems oddly delinked from a clear and stable order. I added that perhaps the powerful were unable or, more likely, unwilling to bring about a better international order, possibly because after all, the current one was not so bad, as it allowed them to occupy the predominant positions in the system.

In case this is what the future has in store for us, and notwithstanding all the things that we do not know about that future, one thing at least we know with certainty: those who are not satisfied with the present arrangements, be it in political and security matters (weapons, for instance) or be it in finance and trade, will never tire of trying to undermine the status quo, as has happened time and again in the past. Today´s powerful, like their predecessors, will dream that the unsatisfied with the “established disorder” are doomed to fail but, sooner or later, they will succeed. If we do not want to go back to an eternal reconstruction of the Tower of Babel, it is better to do something now.

DISCURSO DO EMBAIXADOR LUIZ FELIPE LAMPREIA, MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, NA ABERTURA DO DEBATE GERAL DA 54ª SESSÃO DA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Nova York, 20 de setembro de 1999

Senhor Presidente,

O Brasil celebra a eleição de Vossa Excelência para presidir a 54ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Sua história pessoal de defesa da democracia e dos direitos humanos, que se integra à luta do povo da Namíbia pela liberdade e autodeterminação, será exemplo e fonte de motivação para nós.

Como nação irmã do Uruguai, orgulhamo-nos do trabalho realizado por seu antecessor, meu amigo Chanceler Didier Opertti. Desejo manifestar o reconhecimento e a gratidão do Governo brasileiro pelo decisivo papel que desempenhou à frente da 53ª Sessão.

Nosso Secretário-Geral Kofi Annan merece homenagem especial. Neste período de graves e complexos desafios, seu equilíbrio e a força de sua serena liderança têm sido instrumentos valiosos na busca de soluções ao mesmo tempo realistas e inovadoras. Apreciamos e apoiamos seus esforços pela paz, pelo desenvolvimento e pela justiça.

O Governo brasileiro saúda a admissão de Kiribati, Nauru e Tonga, que se integram à família das Nações Unidas.

Senhor Presidente,

Ano após ano, há mais de meio século, nos reunimos aqui para falar do mundo em que vivemos.

Ano após ano, os representantes dos países que integram as Nações Unidas ocupam esta tribuna para apresentar sua visão da realidade internacional; para fazer diagnósticos e propor soluções.

À medida que passa o tempo, no entanto, e que aumentam as exigências de nossas sociedades, vemos ampliar-se a percepção de que entre as palavras e as ações existe uma permanente distância, que alimenta o ceticismo de uns, o pessimismo de outros.

A cada crise, a cada tragédia humana que consegue romper a barreira do descaso internacional e se transforma em notícia, a opinião pública de nossos países olha para as Nações Unidas e exige respostas eficazes.

A triste realidade, porém, é que a comunidade internacional só se sente compelida a agir de forma conjunta, e mobilizar a vontade política e os meios indispensáveis, depois que os problemas se agravam a ponto de tornar imensamente mais difícil sua solução.

O resultado é o sentimento de frustração e impaciência de que as Nações Unidas têm sido alvo. Seja porque as providências acabam por dar-se à margem da Organização, como ocorreu no Kosovo; seja porque as medidas aqui concertadas não foram suficientes para atender às necessidades concretas, como se viu no Timor Leste; seja porque, mais uma vez, as Nações Unidas têm diante de si, como acontece em Angola, conflitos que, apesar das conseqüências catastróficas de todos conhecidas, não recebem a prioridade devida por parte da comunidade internacional.

Por que determinadas situações desencadeiam intensa mobilização de vontades e meios, e outras não? Por que o sofrimento humano em certas áreas do globo desperta indignação infinitamente maior do que quando ocorre em outras regiões?

Duas situações ilustrativas dessa verdadeira síndrome do tratamento desigual são as que vivem Angola e o Timor Leste.

Em Angola, o descumprimento pela UNITA dos compromissos assumidos no Protocolo de Lusaca, e o enrijecimento de posições, ameaçam trazer de volta, com toda intensidade, a mesma guerra civil que, há quase um quarto de século, impõe privações e sofrimentos inaceitáveis a milhões de pessoas, em particular as mais desfavorecidas.

Nesse país irmão, a comunidade internacional tem diante dos olhos – embora seja pequena a cobertura pelos meios jornalísticos de alcance global – um imenso desafio político e uma tragédia humanitária de chocantes proporções, que devem ser tratados com urgência e prioridade. O Conselho de Segurança não pode continuar a ser desrespeitado em suas resoluções como vem ocorrendo.

Também é urgente – e nesse caso as Nações Unidas já começaram a atuar – a tarefa de ajudar o povo do Timor Leste a garantir o direito, claramente expresso em votação livre, de decidir o seu próprio futuro como nação independente.

A sociedade brasileira, irmanada aos timorenses pela língua, pela cultura e pela história, rejubilou-se com eles pelo resultado inquestionável em favor da sua independência. Houve consternação no Brasil diante da violência e das perdas de vidas inocentes a que foi submetido aquele povo irmão.

O Brasil não pode aceitar, nem os cidadãos brasileiros compreender, que não seja plenamente assegurada a autodeterminação do povo timorense.

Nesse sentido, acreditamos que a força multinacional aprovada pelo Conselho de Segurança, e da qual o Brasil fez questão de participar desde o início de suas

operações, será capaz de pôr fim às atrocidades cometidas a partir da consulta popular e de restabelecer as condições necessárias a uma transição pacífica para a independência.

Senhor Presidente,

Na década que ora se encerra, a América Latina, vista por muito tempo como uma terra de atraso e ditaduras, foi capaz de construir uma nova imagem internacional, a partir da transformação da sua realidade.

A redemocratização de nossos países foi fator decisivo para que isto ocorresse, como o foram também os avanços importantes que realizamos no terreno da luta pelo respeito aos direitos humanos, embora muito ainda reste por fazer.

A adoção de políticas econômicas consistentes, por sua vez, permitiu-nos sair dos eternos dilemas em que nos debatíamos e levou-nos a superar longos surtos inflacionários que tanta incerteza e tanta injustiça impuseram aos nossos cidadãos.

Ninguém pense que as dificuldades que experimentamos, aqui e ali, durante o ano de 1999 nos farão retroceder e perder as conquistas que alcançamos.

Por alguns dias, semanas talvez, no início deste ano, o Brasil chegou a ser percebido como o 'homem doente da América Latina'. Pensou-se que teríamos uma recaída na inflação alta, que viveríamos uma recessão profunda, que novamente adotaríamos panacéias para gerar crescimento a curto prazo e logo cair nos velhos ciclos do passado, das expansões milagrosas seguidas de contrações desastrosas.

Ora, chegamos ao final do século com uma inflação inferior a 8%, com a perspectiva de iniciar um ciclo de crescimento sustentado superior a 4 % ao ano, prontos para completar um grande programa de modernização, por meio de importantes reformas na área tributária, fiscal e da previdência social.

Não haverá vacilação na determinação do Presidente Fernando Henrique Cardoso de consolidar as bases de um país moderno, economicamente sadio e dinâmico, socialmente mais justo e politicamente maduro.

Senhor Presidente,

Com o advento da democracia, o Brasil e a Argentina puderam desenvolver a sólida amizade que une nossos povos e erguer em pouco tempo uma grande obra de integração. Nossos acordos no campo da cooperação nuclear são um exemplo e um fator de tranqüilidade para a região e para a comunidade das nações.

O Mercosul, que criamos com o Paraguai e o Uruguai, e ao qual se associaram a Bolívia e o Chile, também democratizados, mudou o mapa econômico do hemisfério

e do mundo. Nossa integração não se volta contra quem quer que seja, e, ao contrário, procura reforçar os laços históricos que mantemos dentro e fora das Américas.

Individualmente, e por meio do Mercosul, nossos países têm sido capazes de contribuir com maior peso para a construção de um ordenamento do comércio mundial que venha a ser ao mesmo tempo mais aberto, equilibrado e que deixe de validar a permanência de privilégios protecionistas, cujo custo incide principalmente sobre as nações em desenvolvimento.

Com a democracia, os países da América Latina puderam ajudar-se – sem ingerências indevidas e não solicitadas, mas com espírito solidário – em situações nas quais juntos perceberam risco à estabilidade institucional de um deles.

Graças à democracia, os países da região conseguiram resolver disputas que há muito perturbavam a harmonia do mais pacífico e estável continente do globo.

No final do ano passado, o Equador e o Peru, com o apoio das diplomacias do Brasil, da Argentina, do Chile e dos Estados Unidos, firmaram em Brasília os acordos que puseram termo ao diferendo limítrofe que os opunha.

Assim, a despeito de todas as dificuldades, a América Latina vai-se transformando em um espaço fortemente integrado nas dimensões política, econômica e social.

E é com esse espírito de integração, com a permanente consciência de que pertencemos a uma mesma família, que o Brasil se sente muito próximo dos diversos processos de renovação em curso na região.

As eleições de outubro na Argentina haverão de confirmar a vitalidade política de nosso grande vizinho e assegurar, na economia, as condições necessárias à estabilidade e à retomada do crescimento.

Estamos certos de que essas mesmas expectativas favoráveis valerão para os desdobramentos das eleições que se realizam, ainda em 1999, no Chile e no Uruguai e, ano que vem, no México. Elas irão reforçar a marca democrática da América Latina.

O desenvolvimento político e econômico alcançado pela Bolívia desde os anos oitenta – vencidos obstáculos que, vinte anos atrás, pareciam quase intransponíveis – é outra prova viva de uma região que tem mudado muito, e para melhor.

Também o Peru logrou vitórias que são objeto de reconhecimento internacional, seja no campo econômico, revertendo o panorama muito negativo da década passada, seja no combate ao terrorismo e ao narcotráfico.

Essa capacidade de vencer dificuldades se manifesta igualmente no Equador, onde, com o apoio das instituições financeiras internacionais, as forças políticas deverão, pelos caminhos constitucionais e democráticos, empreender as reformas indispensáveis à superação da crise atual.

O Paraguai, por seu turno, conseguiu vencer delicada crise política no início deste ano e avança a passos firmes no rumo da consolidação da democracia e do desenvolvimento econômico. Para tanto, conta, como sempre, com o decidido apoio do Brasil.

A Guiana é outro exemplo significativo de compromisso com o reforço da cultura democrática, e do espírito integracionista que nos anima. Fazemos votos de que o Suriname será capaz de juntar-se ao curso central dos progressos que estamos alcançando na região.

As mudanças em curso na Venezuela têm sido objeto de grande atenção internacional. Trata-se de processo a ser respeitado, pois nasce de manifestação clara e legítima do povo venezuelano em favor da renovação. A expressão dessa vontade pelas vias institucionais é a melhor garantia de que as transformações irão manter-se no caminho do respeito às normas, direitos e deveres que definem a democracia.

O Brasil confia, igualmente, em que, na Colômbia, o governo do Presidente Andrés Pastrana levará adiante seus esforços para pacificar a vida daquele país irmão. Ingerências externas indevidas somente serviriam para agravar um quadro já complexo, que deve ser superado pelos próprios colombianos.

Do êxito de nossos vizinhos, êxito no qual confiamos, depende o sucesso do povo e do governo brasileiros para resolver os seus próprios poblemas, para vencer os seus próprios desafios, que não são poucos, nem pequenos.

Senhor Presidente,

O crime organizado e o tráfico de drogas são hoje um dos maiores desafios às sociedades democráticas. Eles representam, sem dúvida, grave ameaça à segurança de instituições nacionais e dos próprios cidadãos, que pagam com suas vidas o preço intolerável desse fenômeno do nosso tempo.

O acúmulo descontrolado e o comércio de armas pequenas estão intimamente vinculados ao crime organizado e ao narcotráfico. O Brasil, cujos cidadãos vêem suas vidas diariamente postas em perigo por armas de fogo contrabandeadas, atribui a mais alta prioridade a essa questão. No âmbito regional, já aprovamos a importante Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais. Esperamos que esta Assembléia aprove a celebração de Conferência Internacional sobre o Tráfico Ilícito de Armas em todos os seus Aspectos. No mesmo sentido, o Brasil atribui especial prioridade aos trabalhos para a elaboração da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional.

A existência de armas de destruição em massa, por sua vez, continua a ameaçar a segurança e a própria sobrevivência da humanidade.

Ações contrárias aos propósitos do regime de não-proliferação devem ser firmemente condenadas pela comunidade internacional. Da mesma forma, os Estados nuclearmente armados, assim como aqueles capacitados a produzir tais artefatos, devem avançar para a eliminação completa e definitiva das armas nucleares.

Por essa razão, o Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia voltarão a apresentar, nesta Sessão, projeto de resolução sobre a “Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear”. O projeto é animado pelo propósito de promover o diálogo construtivo sobre o tema e parte de percepções realistas e equilibradas sobre a natureza do processo de desarmemento nuclear.

Senhor Presidente,

As instituições democráticas nacionais e as organizações internacionais, em particular as Nações Unidas, enfrentam hoje desafios fundamentais.

No cotidiano dos países, as dificuldades econômicas, a presença e até o agravamento de problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade extremas, geram impaciência.

Impaciência diante de economias que não conseguem crescer em ritmo suficiente para elevar, com maior rapidez, o nível de bem-estar das sociedades.

Impaciência diante da vulnerabilidade às crises e turbulências nos mercados internacionais.

Impaciência diante de processos políticos que, por vezes, não parecem capazes de responder, com a velocidade deles cobrada, às demandas legítimas e urgentes dos cidadãos.

É essencial, no entanto, que a impaciência coletiva se manifeste e produza resultados por meio dos canais democráticos.

Esse compromisso do Brasil com as instituições democráticas e com o imperativo da legalidade vale também para a esfera internacional.

Ao iniciar seu segundo período de governo, para o qual foi eleito, em outubro, pela maioria absoluta dos eleitores brasileiros, o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi claro: “Não há fundamento válido para a ordem internacional fora do direito. Se o unilateralismo e o uso da força forem percebidos como princípios orientadores das relações internacionais, a opção racional no longo prazo não será a de uma aposta na ordem e na normatividade, mas nos recursos que viabilizam o exercício do poder. Uma ordem verdadeiramente nova deve ter, como aspecto primordial, a aceitação de instituições multilaterais – a começar pelo Conselho de Segurança – como fonte da legalidade e da legitimidade dos atos que garantem a paz e a solução pacífica de controvérsias.”.

As nossas sociedades esperam, também com crescente impaciência, que as organizações multilaterais, especialmente as Nações Unidas, sejam capazes de desempenhar um papel importante, central mesmo, na construção de uma ordem internacional que conduza à realização de aspirações e valores compartilhados pelo conjunto da humanidade.

O caminho é o da renovação, da mudança. Se os governos do mundo querem ter nas Nações Unidas uma organização forte e eficaz, devem mudar seu modo de pensar e agir na Organização e, paralelamente, pensar e agir para mudar a Organização.

É disso que se trata. E é o que temos de fazer.

Muito obrigado.

O SISTEMA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL

Luiz Felipe de Seixas Corrêa *

Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Paulo Roberto Saraiva Costa Leite,

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, Doutor José Carlos Dias

Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado dos Direitos Humanos, Doutor José Gregori,

Altas autoridades,

Senhoras e Senhores,

É com grande satisfação que participo do "*Workshop* sobre a Proteção Internacional dos Direitos Humanos" organizado pelo Superior Tribunal de Justiça e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, com o apoio e a colaboração do Ministério das Relações Exteriores.

O objetivo central deste importante evento é contribuir para o debate em torno das implicações jurídicas e políticas decorrentes das obrigações internacionais contraídas pelo Estado brasileiro no campo da proteção aos direitos humanos.

É nossa expectativa que este exercício contribua também para tornar mais conhecido em nosso país o *Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos*, que pode e deve constituir parâmetro para o trabalho cotidiano do Judiciário.

Nas últimas cinco décadas, assistimos a um amplo e profundo processo de generalização dos mecanismos de defesa e proteção do indivíduo. Foi possível pouco a pouco construir um sólido código internacional sobre a matéria, composto de numerosos instrumentos de proteção dos direitos humanos, adotados no âmbito das Nações Unidas e de organizações regionais congêneres.

* Secretário-Geral das Relações Exteriores. Palestra proferida no Workshop "A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil" organizado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e pelo Superior Tribunal de Justiça – 7 de outubro de 1999

Por força desses instrumentos, os Estados foram levados a reconhecer que os seres humanos gozam de direitos essenciais, cuja titularidade é irrenunciável, e que sua denegação ou violação resulta na responsabilização internacional deles próprios, os Estados.
Um novo Direito Internacional, centrado nos Direitos Humanos, distinguiu-se progressivamente do Direito Internacional Clássico ao atingir os Estados no sensível aspecto do tratamento por eles dado a seus cidadãos e a todos os seres humanos sob a sua jurisdição.
Jamais anteriormente haviam os Estados aceitado o estabelecimento de tantas restrições a sua soberania e a submissão ao escrutínio internacional em matéria de tamanha sensibilidade.
O indivíduo, cada vez mais, torna-se sujeito do Direito Internacional.

O marco contemporâneo da evolução no tratamento da questão dos direitos humanos foi a adoção da *Declaração Universal dos Direitos Humanos,* em 10 de dezembro de 1948, precedida em alguns meses pela *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Este instrumento deve ser considerado como a Constituição universal dos Estados e da comunidade internacional em matéria de direitos humanos.

A autoridade moral da Declaração surge da caracterização da dignidade e da igualdade de direitos como atributos inalienáveis da humanidade e vai além dos regimes políticos e dos sistemas jurídicos. Ela não apenas possui uma autoridade reconhecida e efetiva, mas é também fonte de legitimidade para toda ação legisladora e inquisitiva que efetue a comunidade internacional em matéria de direitos humanos.

Os dois instrumentos que complementam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assegurando aos direitos nela consagrados a força de obrigação jurídica que os Estados se comprometem a respeitar, são o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, em vigor desde janeiro de 1976, e o *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, em vigor desde março de 1976.

O primeiro descreve e aprofunda o corpo de direitos individuais sacramentados pela Declaração. Os Estados-partes comprometem-se a respeitar uma ampla gama de direitos garantidos “a todos os indivíduos que se acham em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição”. Ao mesmo tempo, aos Estados cabe assegurar às pessoas que tenham seus direitos violados o acesso desimpedido à justiça e medidas compensatórias adequadas. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos criou um mecanismo para o monitoramento de sua implementação e instituiu o *Comitê dos Direitos Humanos,* composto por 18 peritos, de nacionalidades distintas, que exercem seu mandato a título pessoal.

O segundo Pacto é o único instrumento jurídico internacional e de abrangência genérica a conferir obrigatoriedade à promoção e proteção dos direitos humanos ditos de “ segunda geração” (direito ao trabalho livre; a condições justas, remuneradas,

eqüitativas, seguras e higiênicas de trabalho, capazes de assegurar existência decente ao trabalhador e sua família; direito à educação, entre outros).

Os dois Pactos em vigor e a Declaração Universal compõem a chamada *"Carta Internacional dos Direitos Humanos*", que constitui a coluna vertebral do conjunto de normas e mecanismos de proteção aos direitos humanos. Somam-se a esses três instrumentos mais de sessenta convenções e declarações adotadas pelas Nações Unidas sobre direitos humanos. As mais importantes dizem respeito ao racismo, à discriminação contra a mulher, à tortura e às crianças. O Brasil é parte de todas as convenções mais significativas.

Em 1993, realizou-se a Conferência de Viena de Direitos Humanos, que congregou a maior concentração de representantes de Estados e entidades da sociedade civil em matéria de direitos humanos. A reafirmação da universalidade dos direitos humanos e da legitimidade da preocupação internacional com o tema foi seu principal mérito. Hoje, a atuação dos órgãos internacionais é aceita, em maior ou menor grau, pela maioria dos Estados como resultado das garantias consagradas em Viena, poucos sendo os que invocam a soberania para furtar-se à supervisão internacional.

A complexa realidade contemporânea e a difícil tarefa de realizar os direitos humanos em sociedades distintas em suas tradições culturais e características econômicas e sociais estão refletidas na Declaração e no Programa de Ação de Viena. Além disso, pela primeira vez, a comunidade internacional reconheceu consensualmente o *direito ao desenvolvimento* como parte integrante dos direitos humanos, recomendando cooperação para sua implementação. Sublinhou ainda que a *democracia* representa a forma de governo mais favorável para o respeito aos direitos humanos.

O órgão por excelência dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas é a *Comissão de Direitos Humanos* (CDH). Seu mandato inicial consistiu em apresentar ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) – órgão planificador e executor de políticas das Nações Unidas na ordem econômica, social, cultural e em matéria de direitos humanos – propostas, recomendações ou informes destinados à futura normativa internacional sobre direitos humanos.

À medida que seu mandato inicial se cumpria, a atuação da CDH ampliou-se significativamente. Constitui hoje um foro de debates e uma poderosa caixa de ressonância de idéias, de queixas e de denúncias. Tem também importante papel no exame de situações individuais de países onde ocorram violações graves aos direitos humanos, através de um *procedimento confidencial*, que permite por vezes encaminhamentos favoráveis a situações delicadas, e outro *público*, que dá margem a discussões proveitosas e a pronunciamentos importantes da comunidade internacional sobre fatos que lhe são apresentados.

Em situações emergenciais, a CDH reúne-se extraordinariamente, podendo apresentar recomendações diretamente inclusive à Assembléia – Geral das Nações

Unidas. Recentemente, foi convocada reunião extraordinária para examinar o *caso das violações de direitos humanos ocorridas no Timor Leste*, e dela resultou uma solicitação ao Secretário – Geral das Nações Unidas para que estabeleça uma *Comissão Internacional de Investigação* com vistas a coletar sistematicamente informações sobre a violação de direitos humanos naquele território.

No que diz respeito ao *Sistema Interamericano de Direitos Humanos* cabe salientar que *o continente americano é precursor na adoção de instrumentos internacionais destinados à proteção dos direitos e das liberdades fundamentais*. Fomos a primeira região do mundo a adotar uma declaração sobre a matéria, proclamada durante a *IX Conferência Interamericana*, em 2 de maio de 1948.

Na mesma data, a Carta da OEA determinava a elaboração de instrumento convencional e a criação de uma Comissão de Direitos Humanos com a missão de promover a observância e a defesa desses direitos. Este sistema adquiriu maior solidez jurídica com a entrada em vigor da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, em 1978, e com a aprovação dos *estatutos da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos* em 1979.

Passaram-se três décadas, portanto, antes que as disposições da *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* deixassem de ser um simples instrumento de intenções para converter-se em um mecanismo operativo com autoridade para cumprir a missão que lhe outorga a Carta da OEA. Esse atraso, justificável unicamente pelas circunstâncias políticas tormentosas que viveu a região naquela época, representou um vazio de proteção regional em matéria de direitos humanos que, na visão de muitos analistas, afetou cidadãos da maioria dos países, especialmente os latino-americanos.

A *Comissão Interamericana dos Direitos Humanos*, que conta entre seus atuais integrantes com o Doutor Hélio Bicudo, monitora a implementação da Declaração Americana, da Convenção Americana, bem como dos demais instrumentos do Sistema Interamericano. Reúne-se duas vezes ao ano e possui funções extremamente abrangentes, definidas em seu Estatuto. Ressaltaria, entre elas, as funções de realização de estudos e relatórios, de avaliação das legislações nacionais, de recebimento e exame de petições, de comunicação com qualquer dos Estados americanos a fim de obter informações e formular recomendações, além da possibilidade de realização de missões *in loco*, desde que com a anuência do Governo respectivo.

A instituição fundamental no aumento do prestígio do sistema regional de proteção aos direitos humanos é a *Corte Interamericana de Direitos Humanos*, presidida atualmente pelo Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, que exerceu no passado a função de Consultor – Jurídico do Itamaraty. Trata-se da instância jurisdicional última, no plano regional, para a definição das controvérsias entre os Estados e entre estes e os particulares em matéria de direitos humanos.

O exercício da competência consultiva da Corte permitiu a consolidação de apreciável jurisprudência em matéria de interpretação do corpo normativo do sistema. Com respeito a sua competência contenciosa, para o julgamento de casos a ela submetidos, esta é limitada aos Estados -partes da Convenção Americana que a reconheçam expressamente.

A Corte julga os casos que lhe são submetidos pela Comissão Interamericana ou pelo Estado interessado e pode emitir sentença em que determina se o Estado é ou não responsável por violações da Convenção, além de estipular a obrigação de fazer cessar as violações e indenizar as vítimas ou seus herdeiros legais. Na prática, desde que a Corte emitiu sua primeira sentença condenatória, em caso de desaparecimento forçado, sua ação judicial incrementou-se significativamente.

Este é essencialmente o Sistema de Direitos Humanos vigente nos âmbitos multilateral e regional. Como se inscreve o Brasil nesse sistema?

Seria interessante resgatar inicialmente a memória histórica da ativa participação do Brasil nos debates e no processo de redação dos instrumentos internacionais de proteção, além do papel brasileiro na busca da efetiva implementação desses instrumentos.

No decorrer dos trabalhos preparatórios da Declaração Universal, o representante brasileiro, Austragésilo de Athaíde, defendeu a adoção de garantias, de modo a assegurar a eficácia dos direitos consagrados, e singularizou a importância do *direito à educação*, incluído no documento por insistência do Brasil. Já nos dois Pactos de Direitos Humanos (e protocolos facultativos) das Nações Unidas preocuparam-se as delegações brasileiras em demandar a consideração cuidadosa das medidas de implementação.

Em seu monumental *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Públic*o, o Professor Cançado Trindade lembra que, já nos primórdios da fase legislativa dos instrumentos internacionais dos direitos humanos, formara-se no Brasil uma corrente de pensamento entre importantes internacionalistas (Hildebrando Accioly, Haroldo Valladão, Levi Carneiro, Clóvis Beviláqua – curiosamente quatro ex-consultores jurídicos do Itamaraty), que defendiam a tese de que a noção de soberania, em sua acepção absoluta, mostrava-se inadequada no plano das relações internacionais, devendo ceder terreno à *noção de solidariedade.*

Posteriormente, as vicissitudes do regime autoritário vigente no Brasil a partir de 1964 viriam a refletir-se negativamente em algumas posições brasileiras em foros internacionais em matéria de direitos humanos. Em certas ocasiões, insistimos na posição de que a observância dos direitos humanos constituía responsabilidade principal ou exclusiva do Governo de cada país.

A partir da *redemocratização* do país, em 1985, não há como negar a notável evolução no tratamento do tema em seus aspectos institucional, jurídico e político. No campo diplomático, consolidamos a posição, das mais avançadas, de que a proteção

dos direitos básicos do ser humano não se esgota na atuação do Estado, e de que os instrumentos internacionais de proteção representam uma garantia adicional desses direitos e fortalecem a capacidade processual das vítimas de violação de direitos fundamentais.

Ao longo da década de oitenta, o Brasil participou ativamente dos debates que levaram à consolidação e à ampliação da temática dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Aderimos aos principais tratados internacionais de proteção aos direitos humanos (os dois pactos internacionais sobre direitos humanos, a Convenção contra a Tortura, a Convenção sobre os Direitos da Criança), à Convenção Americana de Direitos Humanos e à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Esses instrumentos somaram-se aos demais de que o Brasil já tomara parte anteriormente (caso da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher).

Marco fundamental na visão brasileira da proteção internacional dos Direitos Humanos é a *Constituição de 1988*. Uma rápida análise de seus termos corrobora a visão segundo a qual os Direitos Humanos constituem a pedra-de-toque de todo o arcabouço jurídico criado pelo legislador constituinte em resposta aos anseios da sociedade brasileira.

As normas constitucionais e as obrigações resultantes do conjunto de instrumentos internacionais assinados pelo Brasil no campo dos Direitos Humanos representaram incentivo à vontade da sociedade brasileira e ao empenho do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a adoção de importantes inovações na área política, legislativa e administrativa.

Para orientar essa ação inovadora, o Governo mobilizou amplamente a sociedade, por meio de consultas, seminários e debates, no sentido de dar cumprimento a uma recomendação da Conferência de Viena e elaborar um plano programático de direitos humanos. A conclusão dessa ampla consulta foi o lançamento pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, no dia 13 de maio de 1996, do *Programa Nacional de Direitos Humanos*, que estabeleceu objetivos precisos para a ação governamental em todas as esferas.

No campo internacional, uma das metas anunciadas pelo Programa era o *reconhecimento, pelo Brasil, da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Após cuidadoso processo de exame em vários níveis da sociedade, e após consulta formal ao Congresso Nacional, esse reconhecimento foi feito em dezembro de 1998, no âmbito da comemorações – que quisemos ressaltar com muito brilho – do cinqüentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

A participação do Governo brasileiro nos foros internacional e regional sobre direitos humanos é marcada pela defesa do respeito a normas substantivas e processuais que garantam eficácia, objetividade e imparcialidade.

Nossa atuação rege-se por um conjunto de princípios que podem ser agrupados do seguinte modo:

a) *Reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a situação dos Direitos Humanos em qualquer parte do mundo:* o Brasil tem a firme convicção de que todos os Estados-membros das Nações Unidas têm a obrigação do respeito e da promoção dos direitos e liberdades enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e têm o compromisso de cooperarem entre si e com a ONU para a proteção e promoção desses direitos;
b) *Universalidade dos Direitos Humanos*: o Brasil acredita que os direitos e liberdades consagrados na Declaração de 1948 têm validade universal e não aceita a tese de que os particularismos históricos, religiosos e culturais limitariam ou relativizariam esses Direitos;
c) *Indivisibilidade e interdependência de todos os direitos:* não é possível dissociar a realização dos direitos civis e políticos, de um lado, dos direitos econômicos, sociais e culturais, de outro; tampouco é possível estabelecer uma hierarquia ou privilegiar um conjunto de direitos em detrimento de outro.

Com base nesses princípios, deve-se notar que a sensibilidade de nosso país para problemas e dificuldades específicos dos países em desenvolvimento qualificam-no para operar freqüentemente como moderador, na busca de soluções que conduzam ao progresso dos direitos humanos, sem confrontações desnecessárias.

Não se pode perder de vista que os organismos constituídos por governos são foros de debate político e de decisões de caráter político-administrativo. Estas são basicamente produto direto de negociações mediadas pelos interesses dos Estados. Essa contingência reflete-se sobretudo no exame das situações de países, onde se tem registrado excessiva politização. Entendemos que as situações de direitos humanos devem continuar a ser discutidas e analisadas pelos órgãos multilaterais, porém com imparcialidade, independência e não – seletividade.

Pelas mesmas razões que nos levam a aceitar sem ambigüidade a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, o Governo brasileiro defende que nenhum país deve considerar-se imune ao exame dos órgãos do sistema. Por este motivo, temos proposto na Comissão de Direitos Humanos, *a partir de proposta inicial ali apresentada pelo Doutor José Gregori, Secretário de Estado dos Direitos Humanos*, a elaboração bienal de relatório, cuja legitimidade estaria vinculada a seu caráter multilateral, sobre a situação dos direitos humanos em todos os países do mundo.

No âmbito regional, o Brasil reconhece a relevância do papel desempenhado pela *Comissão Interamericana de Direitos Humanos* e tem defendido o estabelecimento

de critérios precisos para a abertura de novos casos, a fim de evitar a sobrecarga e a banalização do mecanismo da CIDH. A tramitação de petições manifestamente infundadas pode gerar atritos desnecessários entre a Comissão e os Estados, além de desviar os escassos recursos materiais e humanos da CIDH e dos Estados para queixas que deveriam ser declaradas inadmissíveis *" ab initio"*.

Cremos também fortemente que o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, hoje limitado aos países latino-americanos e caribenhos, em muito ganharia em eficácia e autoridade se se tornasse verdadeiramente *hemisférico.* A participação plena dos *Estados Unidos* e do *Canadá* nos instrumentos que o compõem se afigura como objetivo essencial para que ele de fato possa evoluir de forma segura e harmônica.

No contexto do aperfeiçoamento de suas relações com o Sistema Interamericano, o Brasil *ao reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos* deu, no final de 1998, importante passo. Com essa decisão, pretendeu-se colocar à disposição de todas as pessoas sob nossa jurisdição a forma mais evoluída de proteção internacional dos direitos humanos, a que é proporcionada judicialmente por meio de decisões da Corte.

É possível afirmar, portanto, que o Brasil chega ao limiar do século XXI dotado de substantiva estrutura jurídica para executar a tarefa de construção de uma sociedade mais justa e respeitosa dos direitos humanos. Em nenhum outro momento de sua história, o discurso externo do Brasil foi tão transparente e explícito no reconhecimento das violações aos direitos humanos existentes no país. O Governo brasileiro busca sempre antecipar-se às críticas e denúncias internacionais ao dar visibilidade ao assunto e estimular o debate interno com amplos setores da sociedade civil em favor da melhoria dos padrões de observância dos direitos humanos.

Atos de violação dos direitos humanos em nosso país geram efeitos jurídicos para o Estado brasileiro no plano internacional e regional, em decorrência de compromissos que assumimos ao aderirmos aos tratados de direitos humanos. Geram também efeitos políticos. Afinal, os direitos humanos ultrapassaram as fronteiras do interesse nacional. Resultam da convicção de que todos os homens e mulheres do planeta são sujeitos de direitos e obrigações. Os direitos humanos são na atualidade uma prioridade da comunidade internacional, uma vez que é universal o postulado de respeito à integridade da pessoa.

É preciso porém que fique claro que o respeito aos direitos humanos não depende apenas da existência de leis e instituições. Depende, em grande medida da criação de condições econômicas, sociais, culturais e políticas para a vigência das garantias básicas do ser humano. O Governo brasileiro está plenamente consciente dessa necessidade e tem-se esforçado, por meio de sua política econômica para que se criem condições que permitam uma ação vigorosa, eficaz e sustentável do Estado no campo social.

O *direito ao desenvolvimento*, como direito síntese e integrador de todos os direitos humanos, é um conceito apto a estimular a incorporação da cultura dos direitos humanos em projetos macroeconômicos e nas estratégias políticas dos Estados e da comunidade internacional. Desta forma, poderão integrar-se a tal projeto as instituições internacionais intergovernamentais que até agora não se sentem vinculadas diretamente à responsabilidade em matéria de direitos humanos, como as de Bretton Woods e as demais organizações financeiras internacionais.

Um dos desafios maiores da comunidade internacional para o próximo século será fazer com que o sistema das Nações Unidas e das organizações regionais melhore seus índices de eficiência e a coordenação de esforços para construir a cultura dos direitos humanos. E aos Estados e governantes cabe compreender que o mundo contemporâneo vem consagrando a tese de que os direitos humanos são bem mais do que uma reserva individual. Cada vez mais evidencia-se o fato de que a proteção e a garantia dos direitos humanos representam o fim último do próprio ato de governar e qualificam o tipo de sociedade em que se vive. Assim pensamos e assim procuramos agir.

Muito obrigado.

CHALOULT, Yves & ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999, 271 p.

Há pouco menos de dez anos, quando começaram a ganhar corpo os debates acerca da integração econômica no Cone Sul da América do Sul, os meios iniciados nos negócios internacionais do Brasil não se fartavam de indicar que viam o futuro do projeto com uma abissal descrença. Perguntava-se, naquela ocasião: será este mais um projeto da lavra exclusiva de homens de Estado ? Estão os empresários argentinos e brasileiros interessados na integração econômica ? Conseguirão os governos do Brasil e da Argentina repetir a experiência de sucesso que incorporou os agentes econômicos europeus no processo que desembocou na União Européia ? Os avanços logrados no projeto brasileiro-argentino de integração, logo ampliado para incorporar o Uruguai e o Paraguai, não deixam dúvidas de que estavam sim, os empresariados nacionais, interessados na integração – tanto, que cedo viram-se incorporados, de modo mais ou menos eficaz, ao processo de formulação e implementação das políticas que resultavam dos esforços conjuntos dos governos nacionais. Contudo, neste tempo, outras perguntas igualmente muito importantes deixaram de ser feitas, e há que se entender por que a sua ausência não se acompanhava de igual descrença no futuro da integração: que dizer dos sindicatos de trabalhadores (e empregadores), dos consumidores, das universidades, das organizações não-governamentais de atuação regional, das opiniões públicas nacionais, das micro e pequenas empresas ? Estariam os interesses do amplo rol de atores sociais sendo eficazmente promovidos ? Como incorporar a dimensão social, ao lado da política e econômica, ao processo de integração ?

Estas e outras questões balizam os estudos reunidos por Yves Chaloult, professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, e por Paulo Roberto de Almeida, diplomata e acadêmico, em livro que se destina a suprir lacuna tão importante na já caudalosa produção sobre a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), qual seja, a de estudos que vislumbrem a experiência de integração sob o ponto de vista dos atores sociais que dela participam.

Os onze estudos que compõem *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*, estão articulados em torno do objetivo de refletir sobre os pressupostos econômicos e os efeitos sociais concretos dos diferentes acordos de livre comércio que ligam os espaços econômicos do hemisférico, e cuidam de apresentar e aprofundar a temática das dimensões social e política, enfocando o "problema" da participação dos atores sociais nestes projetos, para por fim deter-se sobre a transnacionalização das práticas sindicais no contexto das novas conjunturas internacionais caracterizadas pela globalização e regionalização. A articular as visões pontuais acerca dos diferentes aspectos da participação dos atores e movimentos sociais nos processos de negociação, e conferindo organicidade ao livro, encontra-se a preocupação de evidenciar o

"déficit democrático" das integrações em andamento no hemisfério, como a lembrar que o aumento da participação de atores até agora excluídos ou marginalmente considerados, é condição fundamental para a incorporação de resultados remuneradores ao estoque de direitos sociais conquistados.

Chaloult e Almeida coordenam um conjunto equilibrado, onde sobretudo se reconhece a centralidade do Estado na construção dos projetos de integração existentes ou projetados na região, ao mesmo tempo em que se trata de demonstrar como evidente a ausência de segmentos muito importantes da sociedade civil (notadamente dos movimentos sindicais) e, o que é mais importante, se reconhece a transcendência dessa participação para o sucesso dos esquemas integracionistas, como bem indica a experiência vencedora (e paradigmática) do projeto europeu. Aliás, a perspectiva comparada característica do conjunto, ao pôr em confronto as experiências de projetos tão distintos quanto o MERCOSUL e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), ambos já em implementação, permite que se tire lições para a projetada experiência em negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de uma eventual Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA).

Os estudos reunidos eficientemente reconhecem os pontos de tensão no processo de incorporação de uma "dimensão social" aos processos negociadores, identificados sobretudo com as carências de participação dos movimentos sindicais, o que acaba por se constituir no ponto focal do livro. Deste modo, são discutidos os processos de redefinição de antigas práticas dos sindicatos, as transformações de seus interesses, as possibilidades de estabelecimento de um sistema de relações trabalhistas supranacional (que é consequência natural da internacionalização das relações de trabalho que já caracterizam algumas das economias envolvidas em esquemas integracionistas no continente) e os novos rumos de um velho bordão – a solidariedade internacional dos trabalhadores.

Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social corresponde e ultrapassa magistralmente a sua ambição, que é alertar para a carência de participação dos atores sociais no encaminhamento da integração, lastimavelmente característico dos projetos em implementação na região. O foco nas práticas sindicais, entretanto, não isentará os organizadores de dar por concluída a missão de indicar os desvios dos bons caminhos das experiências em questão, que deveriam nos levar para uma "integração econômica cidadã". A nobre intenção de Chaloult, Almeida e de seus colaboradores deve ser generosa o bastante para vislumbrar imediatamente um segundo volume, no qual seriam detidamente examinados o papel das universidades, das opiniões públicas nacionais, das forças armadas, das organizações não-governamentais...

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*. Brasília: FUNAG /Instituto Rio Branco/Centro de Estudos Estratégicos, 1998, 197 p.

Em 28 de Fevereiro de 1991 a Guerra do Golfo chegava ao seu final quando o Iraque aceitava incondicionalmente as condições das Nações Unidas. A paz firmada com Bagdá veio acompanhada de uma singular resolução do Conselho de Segurança que visava, sobretudo, restabelecer a integridade territorial do Kwait e a paz na região. Formalizada a 3 de abril do mesmo ano, a Resolução 687(1991) do Conselho de Segurança, além de se ater aos pontos fundamentais reivindicados pela coalizão de aliados, destacava a necessidade de se eliminarem os arsenais de destruição em massa do Iraque. Embora tal proposição não tenha sido inicialmente defendida por nenhum dos Estados aliados durante o conflito, sua implementação contou com amplo apoio e foi conduzida pelo corpo burocrático das Nações Unidas. Entretanto, sua importância não reside tão somente no fato de formalizar o final do conflito. Devido ao fim das animosidades entre os blocos oriental e ocidental, o Conselho de Segurança, pela primeira vez desde a sua criação, gozava de ampla liberdade para intervir diretamente em áreas cuja segurança estava ameaçada. Motivada pela necessidade de prevenir conflitos, a resolução 687 (1991) é um precedente histórico para um novo papel do Conselho de Segurança em um mundo de polaridades indefinidas: o de instrumentalizar a manutenção da segurança internacional através da promoção de um regime de não-proliferação de armamentos, e em particular, de destruição em massa. Nesse sentido, o estabelecimento de tal regime viria ocorrendo paulatinamente via, de um lado, promoção de programas de desarmamento orientados pelo corpo burocrático das Nações Unidas – a exemplo da UNSCOM –, e de outro, adesão em massa ao TNP conseguida através de incentivos seletivos como a acessibilidade à tecnologia.

O parágrafo acima descreve sucintamente a tese principal de Ordem, Hegemonia e Transgressão, de Georges Lamazière, um dos títulos da nova coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, editada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em parceria com o Centro de Estudos Estratégicos (CEE-SAE) e o próprio Instituto Rio Branco. Sustentada em 1995, a tese aborda um aspecto contemporâneo e controverso de realidade internacional e já sinaliza que as relações do Mundo (formalizado nas Nações Unidas) com o Iraque ainda não constituíam um capítulo definitivamente concluído da história contemporânea, conforme evidenciaram os acontecimentos na região ainda em dezembro de 1998. Para fundamentar a sua análise acerca do novo papel protagônico que o Conselho de Segurança das Nações Unidas estaria assumindo naquela conjuntura de crise, o autor se ampara fundamentalmente da generosa idéia dos regimes. Parte, portanto, da famosa definição concebida por Krasner, que contempla regimes internacionais sob o amplo significado de "princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em

torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área". Entretanto, Lamazière coerentemente adverte que uma série de regimes não podem ser arbitrariamente enquadrados nessa definição, em especial, aqueles relacionados com a área de segurança. Nestes, o ganho para comportamentos "desviantes" tende a ultrapassar os benefícios eventualmente adquiridos pela adesão ao regime. A partir daí, o autor tece considerações interessantes sobre uma concepção um pouco mais específica de regimes, que englobaria a promoção, difusão e incorporação de "valores". Baseando seu pensamento em um sólido lastro de boas citações e valendo-se de algum esforço de teorização sobre a concepção gramisciniana de exercício de hegemonia, o autor argumenta que este não reside única e exclusivamente na imposição de regras, mas na capacidade de moldar o pensamento dos atores para que se comportem de acordo com determinados parâmetros.

Observe-se, entretanto, que aí não reside uma interpretação propriamente inovadora. Esta qualificação de hegemonia atribuída a Gramsci, ao contrário do que afirma o autor, vem sendo debatida em algumas produções norte-americanas mais recentes a respeito de regimes. O conceito, por exemplo, de soft power desenvolvido pelos realistas norte-americanos (entre eles Keneth Waltz) nos remete a uma concepção similar de exercício de poder, onde o que pesa é a capacidade de orientar o comportamento dos atores através da manipulação de suas vontades. Ademais, alguns teóricos, mais recentemente, têm atribuído importância fundamental ao estudo do quadro de pensamento que povoa as mentes dos tomadores de decisão como uma forma eficaz de compreendermos os desfechos dos acontecimentos no cenário internacional. Com efeito, relacionando tais considerações à área de segurança, chegamos ao ponto que deve ser ressaltado na argumentação de Lamazière: o estabelecimento eficaz de regimes de segurança ocorreria efetivamente se o exercício de hegemonia se desse dentro dos parâmetros acima indicados, e mesmo assim, a partir do momento que induzisse os atores a acreditarem na validade e eficácia desses regimes.

Para provar sua tese o autor lança mão de três suportes argumentativos. O primeiro deles é uma análise criteriosa do Tratado de Não Proliferação, base fundamental para um eventual regime de não proliferação de armas de destruição em massa que estaria em ascensão nos dias atuais. Valendo-se de uma abordagem histórica, Lamazière enfoca os momentos mais importantes para a consolidação do tratado, destacando o Tratado de proibição parcial de testes nucleares (1963), e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1968), estabelecido inicialmente através de uma negociação bilateral entre as duas superpotências. Ao lado de acordos destinados promover a suspensão da fabricação de armas nucleares, comporiam o regime de segurança o que o autor convenciona chamar de sub-regimes. Estes seriam formados a partir de acordos específicos que visariam limitar a difusão de armas já comercializadas, tais como armas químicas e biológicas. O segundo suporte

argumentativo se constrói a partir de uma criteriosa análise da Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em uma extensa descrição da resolução, particularmente da parte C – que se refere especificamente à questão do desarmamento –, o autor se utiliza de numerosas citações para tecer uma série de comentários sobre as suas especificidades, destacando as eventuais conseqüências de cada uma delas. Os leitores mais pacientes perceberão que a caracterização dos aspectos particulares desta resolução é fundamental no argumento do autor: é o instrumental que permite ao Conselho de Segurança utilizar o precedente iraquiano para dissuadir possíveis comportamentos semelhantes no futuro, reforçando o status quo de um sistema internacional de "unipolaridade coletiva", conforme caracterizado pelo autor. Finalmente, uma breve descrição das atividades da UNSCOM acompanhada da anatomia de seu corpo burocrático compõem o terceiro e último pilar da tese de Lamazière.

O estudo ganha em interesse pelas análises pormenorizadas e pela ampla revisão bibliográfica e conceitual. Somente das extensas notas de rodapé temos uma média de quase uma por página. É também grande o volume de citações, que desempenham um papel particular papel no desenvolvimento do livro, na medida em que se intercalam aos comentários de Lamazière e colaboram para tornar as suas análises mais próximas do leitor. As construções conceituais também não fogem a esse padrão, uma vez que a abrangente bibliografia examinada pelo autor fornece-lhe instrumentos perspicazes para o estabelecimento de relações, algumas das quais se fazem, por exemplo, a partir de conceitos foucaultianos de onde partem traços de um eventual panorama da conjuntura intrenacional para o próximos anos. A respeito destas, encontramos diversas descrições das prováveis tendências em torno das quais se balizarão as relações internacionais do porvir.

Entretanto, algumas dessas tendências destacadas pelo autor parecem não haver se concretizado. O TNP, que à época da elaboração do estudo parecia, segundo assinala o próprio autor, "viver seus melhores momentos", sofreu um duro golpe com os recentes testes nucleares intimidatórios da Índia e do Paquistão, tornando questionável o fato de postar-se como um denominador em um eventual regime de segurança. Ademais, o bombardeio ao Iraque e a suspensão das atividades da UNSCOM nos últimos dias de 1998, levantam sérias suspeitas de que estaríamos vivendo em um "umbral" para uma nova era na estrutura política internacional onde as "Nações Unidas teriam um papel crescente no desarmamento e verificação". De fato, esta tendência não só não se consolidou no caso iraquiano como também não se manifestou em outras ocasiões. A incapacidade das Nações Unidas em agir na prevenção e resolução de conflitos fica cada dia mais evidente diante das contínuas guerras no continente africano e das malfadadas negociações de desarmamento na região da antiga Iugoslávia.

Com efeito, o autor nos dá provas de sua lucidez ao admitir em sua conclusão que o sistema de segurança coletiva não evoluiu para nada muito além daquela

disposição consolidada durante a Guerra do Golfo e que os esforços destinados à manutenção da segurança naquele período, configuraram-se como um atitude isolada. São igualmente surpreendentes – e porque não dizer, proféticas – suas assertivas acerca do provável insucesso da resolução 687 (1991) para o estabelecimento da paz na região. Destaca-se, neste ponto, uma ilustrativa comparação entre a resolução imposta ao Iraque e o Tratado de Versalhes.

Por fim, pode-se ainda destacar como pontos fortes do livro o seu sólido substrato teórico, as suas excelentes análises de documentos e a construção de retrospectivas históricas, além de um formidável grupo de anexos que colaboram para compor um conjunto de excelente qualidade, devendo marcar época no conjunto da reflexão que se faz na Casa de Rio Branco, e por que não dizer, marcando mesmo a produção internacionalista científica brasileira.

Daniel Lavarda Sinigaglia

PROCÓPIO, Argemiro. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p.

Sabe-se que o estudo das relações internacionais costumava privilegiar, até bem pouco tempo atrás, apenas aqueles fluxos que emanavam direta ou indiretamente dos Estados, ou mais precisamente, dos governos tidos como seus representantes na cena internacional, enquanto outras forças de fundamental importância, como as organizações não-governamentais, empresas multinacionais, crime organizado, igrejas, crenças e ideologias, opiniões públicas e os denominados “fluxos transnacionais”, permaneciam relegadas ao plano dos atores secundários. Contudo, as transformações das relações internacionais contemporâneas têm forçado mesmo os analistas mais conservadores a reconhecerem a transcendência destes atores, o que se deve ao fato de que sua importância cresceu em dimensões gigantescas, passaram a desempenhar papéis jamais concebidos, e a operar em escala verdadeiramente global, constituindo inequivocamente imensos constrangimentos para a atuação soberana do Estado Nacional.

O estudo das implicações do narcotráfico para a ordem política, econômica, social e internacional do Brasil, é o objeto do novo livro de Argemiro Procópio Filho, professor titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do CnpQ, há muito conhecido nos meios acadêmicos pela sua impressionante capacidade de se antecipar aos desafios analíticos que entram em “moda” dez ou quinze anos depois, e pelas largas polêmicas que seus estudos causam,

justamente pela sua natureza de híbridos do conhecimento que nasce na pesquisa científica e da vontade inquebrantável de denunciar os perigos da ordem em gestação. Assim aconteceu com o seu interesse pioneiro pelo tema do meio ambiente na realidade brasileira, e assim acontece com as suas atuais preocupações analíticas, circunscritas na grande categoria dos ilícitos transnacionais.

O Brasil no mundo das drogas antecipa em alguns anos a discussão que certamente será travada sobre as causas da fragilização do Estado Nacional e sobre as suas relações com os problemas relativos à segurança internacional, crescentemente desvinculados das tensões típicas da arena interestatal e cada vez mais identificados com a incapacidade de se formularem e implementarem políticas nacionais repressoras do crime internacional em nível doméstico, e de se articular a cooperação internacional efetiva para o combate do narcotráfico, do contrabando, do terrorismo, do tráfico de escravos, da lavagem de dinheiro, etc.

Procópio cuida de identificar os atores fundamentais envolvidos na dinâmica do tráfico de entorpecentes, tanto em sua vertente "criminosa" quanto de repressão e de amparo na recuperação de usuários de drogas, e as relações que estabelecem para promover os seus interesses, constituindo uma inédita *sociologia do narcotráfico*, que é escorada por uma peculiar *geopolítica da contravenção*, a ligar estrategicamente os pontos de preparo e as principais praças de consumo, as inusitadas rotas de transporte, e os "serviços pós-venda", necessários para a lavagem do dinheiro obtido nas diferentes etapas do processo e a sua reintegração ao sistema produtivo, usualmente em atividades legais, nos setores industrial, de exploração agropecuária, financeiro, e de construção civil nos diversos países americanos. Assim, estão articuladas diferentes cidades de importância na Colômbia, Peru, Uruguai, Paraguai, Argentina, Bolívia e Brasil, além dos centros consumidores norte-americanos e europeus, evidenciando a tese originalíssima que insere o narcotráfico como vetor principal de uma "integração regional paralela", inclusive perfeita, porque integra, como nos processos de integração econômica mais adiantados, diferentes centros produtores e exportadores a mercados ampliados e a centros financeiros de expressão, processo que é entremeado por uma livre circulação de fatores de produção (mão-de-obra especializada, capital e tecnologia).

A minúcia do autor, longe de prejudicar vastos pensamentos, alimenta-os, propaga-os e sustenta-os: este é o caso da corajosa pesquisa que busca elementos perdidos nos rincões da amazônia brasileira, para articulá-los em entrevistas com usuários, traficantes e autoridades civis, militares e eclesiásticas, e definir os caminhos tortuosos e muito bem sucedidos da contravenção, e as suas consequências nefastas para as sociedades, que passam pelo crescimento vertiginoso da violência e do banditismo, pela vulgarização do crime, e pela martirização de jovens consumidores e de suas famílias. A investigação evidencia, por exemplo, o papel do contrabando – originalmente de ouro, cassiterita, café soja, e pedras preciosas – no provimento de

uma poderosa infra-estrutura que facilita as diferentes etapas do processo de produção (fornecimento de insumos para a produção de entorpecentes – sobretudo de produtos químicos) e de transporte para os centros consumidores e distribuidores (rotas interioranas e "burros de carga" – os famosos transportadores de pequenas quantidades que integram os centros distribuidores aos grandes mercados da Europa e dos Estados Unidos). Vê-se, portanto, que o método heterodoxo característico do estudo, ao contrário do que pensariam os mais incautos, permite que o autor ataque sem benevolência, e com sólida retaguarda, tanto as políticas de repressão e prevenção dos Estados mais identificados com a produção e com o consumo de entorpecentes, quanto a cultura alternativa que esteve (está ?) tão em voga ao relacionar mobilidade social com a contravenção, as posturas de contestação nos anos sessenta e setenta, e a busca do sucesso profissional e da afluência financeira pessoal nos anos oitenta e noventa, com a realidade multicolorida do uso generalizado de drogas.

O Brasil no mundo das drogas também evidencia os novos arranjos que assume o crime organizado transnacional – a divisão dos grandes centros produtores e consumidores em áreas de influência das máfias que internacionalizam as suas atividades (às tradicionais corsa francesa e máfias siciliana e calabresa, contrapõem-se as emergentes máfias orientais), seus acordos de cooperação no provimento de logística e de tecnologias de produção de entorpentes e no florescimento das atividades que se desenvolvem devido ao investimento dos capitais remunerados com a atividade do narcotráfico.

O apego altaneiro do autor ao debate e as denúncias que faz quanto às injustiças de uma nova divisão internacional do trabalho caracterizam um livro que marcará a inteligência da triste realidade característica do Brasil contemporâneo: afinal, a sujeição das sociedades e a patética impotência das autoridades em combater e prevenir os fluxos criminosos, vistos tradicionalmente sob a romântica ótica hollywoodiana e como um problema típico da ordem interna, devem ser doravante entendidos na lógica poderosa das relações transnacionais que caracterizam o mundo globalizado.

Antônio Carlos Lessa

LANDES, David. *A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres.* Rio de Janeiro: Campus, 1998, 760 p.

O historiador norte-americano David Landes, professor de Harvard, traz a lume uma obra polêmica onde afirma que a superioridade econômica das principais nações hodiernas advém de um conjunto de valores adotados pela Europa nos últimos séculos:

liberdade, trabalho árduo, individualismo e curiosidade científica. Esse conjunto teria sido fixado com a Reforma Protestante nos séculos XV e XVI, mais precisamente com a ramificação calvinista, e após algumas gerações ter-se-ia laicizado. Todavia, Landes fixa na Idade Média a influência do cristianismo para o sucesso econômico da Europa, em contraste, por exemplo, com a China, grande império há mil anos: a religião dos europeus pregava o respeito pela propriedade privada ao passo que na China, o Estado detinha o controle de tudo; sem recompensas, não há livre iniciativa, garante o autor.

Através ainda da religião, comenta a civilização islâmica, bastante avançada cientificamente até o século XII, mas ultrapassada gradativamente ao desestimular o livre pensamento, atrelando a atividade intelectual à religiosa. A despeito do senso comum, Landes afirma que a Idade Média foi pródiga em descobertas e aperfeiçoamentos como: roda d'água, óculos(que prolongava a vida útil do trabalhador), relógio mecânico(medindo de modo linear o tempo, dispensando os relógios solares e clepsidras que o mediam ciclicamente) e pólvora, de origem chinesa, que propiciaria as melhores armas de fogo, canhões inclusive, garantindo a supremacia militar.

Após a Idade Média, Portugal e Espanha(católicas) rumariam além-mar, chegando à África, Ásia e finalmente América, onde freqüentemente o intercâmbio seria desigual, marcado pelos interesses europeus. Pouco tempo depois, novos atores, Países Baixos e Inglaterra(protestantes) lançam-se também com sucesso ao comércio marítimo além-Europa. A esta altura, os países ibéricos já estavam em processo de decadência. O motivo? Obtiveram dinheiro muito e de modo fácil, proveniente de produtos não renováveis(ouro e prata) e não o aplicaram em atividades produtivas, transferindo o lucro desses produtos a outras nações, gerando grandes déficits externos e com seu comércio e manufaturas desestimulados.

Em meados do século XVIII, a Revolução Industrial, capitaneada pela Inglaterra, consolidaria a expansão e o domínio europeu, embora o autor faça notar que ela ocorreria mesmo sem o comércio ulterior. No mesmo período, colônias inglesas preparavam-se para obter em breve autonomia política e manteriam o mesmo conjunto de valores que gerações mais tarde fariam dos EUA uma nação vencedora economicamente. Quanto à América Latina, à exceção de breve elogio à Argentina, encaixar-se-ia no rol dos perdedores ao lado da África e parte da Ásia. Uma das razões seria a ausência de famílias e mulheres para a colonização. Outra seria que a independência política adviria mais das vicissitudes das metrópoles em face da pressão napoleônica do que de iniciativas próprias(ao menos no caso brasileiro, o autor parece desconhecer as iniciativas de Minas Gerais no século XVIII e Pernambuco no século seguinte). Embora adornado de aparência republicana, o processo político excluía a maior parte da sociedade civil.

Destarte, a instabilidade e a insegurança predominavam e o desenvolvimento econômico malograva. Passaria a América Latina a pertencer à esfera de influência da Inglaterra. Ao contrário dos EUA, onde havia o estímulo de pequenas

propriedades(Homestead Act, de 1862), na América Latina vigia o sistema de latifúndios(plantation). O Brasil ganha quase duas páginas na lista dos países perdedores, sendo Fernando Henrique Cardoso ironizado por Landes por ter sido outrora "erudito esquerdista", que abominava o colonialismo e hostilizava o estrangeiro, tendo de reconhecer agora, como chefe da nação, ser imperativo ao país globalizar-se para competir. Mesmo assim, os problemas são inúmeros e de difícil solução.

Com o fim da II Guerra e o surgimento do movimento de descolonização, houve a percepção interna, equivocada para o autor, de que as ex-colônias avançariam para a prosperidade, uma vez cessada a "dominação burguesa" que nutria "o crescimento das economias imperialistas". Diante dos desapontamentos, as antigas colônias passariam a apregoar que a liberdade era apenas nominal, visto que as relações comerciais continuavam desiguais. Landes não aceita a divisão dos países em algozes e vítimas. Para ele, o principal fator do progresso econômico são os valores culturais. Ex-colônias do Leste Asiático, por exemplo, prosperaram recentemente. O autor considera que uma visão multicultural, globalista e igualitária da história deve ser menosprezada, haja vista que, por contrariar os fatos, ela é antiintelectual. Para ele, goste-se ou não, o progresso do mundo vem da civilização ocidental através do conhecimento, técnicas e ideologias sócio-políticas. De certa forma, Landes retoma o fio condutor da obra de Max Weber, que mencionava advir a ascensão do capitalismo moderno do calvinismo, o qual sancionara um padrão de comportamento cotidiano que garantiria o sucesso. Embora religioso de origem, esse padrão instauraria um código secular de comportamento: trabalho perseverante, honestidade, seriedade, uso parcimonioso de dinheiro e tempo. O subproduto natural seria a riqueza. A par disso, o protestantismo, de um do modo geral, impulsionaria o estímulo à alfabetização e promoveria o ceticismo e a recusa da autoridade(sustentáculos da atividade científica). Embora de matiz religioso diverso, o Japão, na opinião de Landes, independente do contato ocidental, seria uma potência econômica em face de ter um conjunto de valores semelhante ao credo calvinista.

De todo modo, a obra suscita reflexões pelo teor e coragem do autor, especialista em Revolução Industrial, na defesa de sua tese, sendo a leitura fluida. A parte dedicada à América Latina é a mais polêmica, visto que as metrópoles e mais tarde as potências hegemônicas pouco estimularam uma industrialização que não fosse complementar à deles, além de manifestarem pouco interesse também em desenvolver o mercado interno, força motriz do crescimento econômico. De modo otimista, ele minimiza as agruras dos países mais pobres, destacando que o mundo continua inexoravelmente enriquecendo e destarte mesmo os desvalidos se encontrarão em média melhores do que os de outras gerações. Se há atualmente "ilhas de crescimento", no porvir, poderão tornar-se "continentes" e o progresso tecnológico cada vez mais superará as

dificuldades materiais e por conseguinte sociais. O autor, ao expor grandes tópicos, finaliza-os constantemente com narrativas específicas sobre alguma invenção ou fato histórico.

Por fim, chame-se a atenção para alguns deslizes da edição como por exemplo: Portugal expulsou os mouros no século XIII no reinado de Afonso III e não no século XIV(p.71), a família real portuguesa veio para o Brasil em 1808 e não um ano antes(p.148), o Imperador germânico Carlos V, Rei de Espanha, viveu no século XVI e não no XVII(p.151), Santo Domingo é o nome espanhol de São Domingos(p.124), discreção(sic)(p.183), recorde-se(sic) as instruções(p.284), o Conde de Broglie a que se refere o autor era provavelmente Victor François(1718-1804), Marechal e 2º Duque do mesmo título (sua família fora elevada à condição ducal em 1742 por Luís XV(p.321),parágrafo incompreensível sobre a Guerra do Paraguai: por que o Paraguai precisava passar pela Argentina para chegar ao Brasil e Uruguai? (p.374), sobre o japonês Takafusa, sua morte não seria em 1748 ao invés de 1478? (p.406). Todavia erros que não tiram o brilho da obra, podendo ser facilmente elididos em próxima edição

Virgílio Caixeta Arraes

CORRÊA, Leonilda Alves. *Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde*. Brasília: FUNAG/ Instituto Rio Branco/Centro de Estudos Estratégicos, 1998, 296 p.

O livro aqui resenhado chega ao público às vésperas de uma nova rodada de negociações no âmbito do GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), trazendo à tona um debate que promete ganhar importância: os efeitos comerciais do ambientalismo. O estudo de Alves Corrêa, produto deste tipo de preocupação, apresenta ao leitor o estado da arte do processo de rotulagem ambiental de produtos no Brasil. Assentado em sólida pesquisa empírica, o livro provê subsídios para entender como os selos verdes modificam as preferências de consumidores, produtores e governos.

Os programas de Selo Verde nasceram na Europa dos anos 1970, durante o auge dos movimentos ambientalistas. A discussão em torno à questão ambiental nos regimes comerciais vem angariando, desde então, crescente número de interlocutores, uma vez que trata da efetiva capacidade que um incentivo, nacionalmente desenhado e implementado, tem de influir no processo produtivo de terceiros países. Embora a adesão a selos de qualidade ambiental, por ser voluntária, não colida com o princípio da não discriminação de produtos estrangeiros, os distintos padrões de consumo entre as nações incentivam consumidores a rechaçar produtos que não

respondem a condições "mínimas" de produção. A discriminação ocorre, portanto, no seio mesmo do mecanismo de mercado, revelando a intensidade do potencial protecionista que os selos representam.

Alves Corrêa mostra que a carteira mundial de produtos "verdes" está em franca expansão. Os animadores da "consciência ecológica", concentrados no mercado europeu, apostam nos selos como instrumentos efetivos para a modificação da estrutura produtiva de países exportadores, assim contribuindo para um ambiente mais limpo. São favoráveis a regulamentações comerciais que imponham limites à degradação, incluindo medidas comerciais restritivas.

Para a autora, entretanto, dito método é contraproducente uma vez que a degradação ambiental seria provocada por ineficiência alocativa e não pela existência de um regime de livre comércio em si. Para ela, esta policy levaria a indesejadas distorções no fluxo comercial. O pensamento de Alves Corrêa coaduna-se, assim, com a tese liberal: o livre comércio permite a especialização por meio da exploração de vantagens comparativas, o que aumenta a eficiência alocativa do sistema. Por sua vez, este fenômeno tenderia a facilitar a disseminação de tecnologias "limpas", além de facilitar o acesso a recursos para a proteção ambiental.

Alves Corrêa aponta para o fato de que em tempos de recessão e fracos índices de crescimento em países industrializados a proliferação de práticas protecionistas é uma escolha não cooperativa atraente e perigosa. No Brasil, a questão do Selo Verde começou a ser debatida como efeito da Conferência do Rio (1992). Em 1995 inicia-se a busca de uma metodologia básica para a avaliação dos produtos brasileiros, traduzida na marca ABNT de Qualidade Ambiental. As metodologias utilizadas em cada país são substancialmente diferentes, restringindo a capacidade de acordo entre atores comerciais e tornando o acesso a mercados mais confuso. O programa brasileiro compartilha, porém, características comuns a todos os programas do gênero: a adesão é voluntária, é administrados pelo governo e formulado por um entidade sem fins lucrativos; a decisão de critérios de avaliação é feita por um grupo representativo; possui um logotipo como marca registrada; aceita a candidatura de produtos estrangeiros; os critérios utilizados são quantificados e, finalmente, os produtos são sujeitos a reavaliações periódicas. A autora transita minuciosamente pelos setores têxtil, de calçados e de papel e celulose. O estudo evidencia que, no caso brasileiro, as vantagens comparativas de alguns dos setores de maior dinamismo da nossa pauta de exportações relaciona-se diretamente com o uso intensivo de recursos naturais. Os dados revelam que o perfil dos nossos produtos choca significativamente com o programa adotado pela União Européia. Conclui-se também que o ônus deste fenômeno recai com maior intensidade sobre as pequenas e médias empresas brasileiras, que têm dificuldade em modernizar seus métodos produtivos.

O baixo grau de penetrablidade que os programas de qualidade ambiental têm no mercado brasileiro, não lhes permite modificar padrões de consumo e produção.

Apesar disto, pequenas e médias empresas são afetadas negativamente. Para fazer frente ao potencial estrangulamento deste tipo de empresas, o Governo brasileiro tem reagido em duas frentes. Em 1995 liberou, por meio do BNDES, US$500 milhões para a modernização e adequação de unidades produtivas de médio e pequeno porte. Nos foros multilaterais, o Brasil defende o direito de definir seus próprios padrões ambientais "à luz de suas prioridades nacionais".

Alves Corrêa dá um passo à frente no conhecimento acumulado sobre o assunto, oferecendo ao leitor os matizes dos programas nos seguintes foros: GATT, Rio 92, União Européia, OMC, Sistema ONU, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Mercosul. Contribui, ainda, questionando elementos de ordem interna que podem vir a comprometer a boa atuação internacional do Brasil. No Itamaraty, o tema é acompanhado por diferentes unidades administrativas, o que para a autora é positivo, por multiplicar subsídios para a decisão. Contudo, chama a atenção para a necessidade de maior articulação de informações, sugerindo a criação de um foco que aglutine as mesmas e as torne funcionais para o público.

A autora é ciente de que uma das maiores dificuldades do atuar externo é a criação de entendimentos básicos no foro doméstico. Sugere que a Casa diplomática coordene suas ações com a ABNT para assegurar que o programa brasileiro não apresente distorções durante as negociações com terceiros. Esta obra tem o valor, portanto, de ser a primeira sistematização de um assunto que compromete o perfil exportador do País, gerando constrangimentos ao mesmo passo que abre oportunidades.

Matias Spektor